

**CENTRO UNIVERSITÁRIO VALE DO CRICARÉ  
MESTRADO PROFISSIONAL EM CIÊNCIA,  
TECNOLOGIA E EDUCAÇÃO**

**DINALVA SILVA CORDEIRO DA COSTA**

**DESDOBRAMENTO DA DESCONCENTRAÇÃO ORÇAMENTÁRIA  
NA SECRETARIA DE EDUCAÇÃO DO MUNICÍPIO  
DE PRESIDENTE KENNEDY- ES**

**SÃO MATEUS-ES**

**2022**

DINALVA SILVA CORDEIRO DA COSTA

DESDOBRAMENTO DA DESCONCENTRAÇÃO ORÇAMENTÁRIA  
NA SECRETARIA DE EDUCAÇÃO DO MUNICÍPIO  
DE PRESIDENTE KENNEDY-ES

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado Profissional em Ciência, Tecnologia e Educação do Centro Universitário Vale do Cricaré, como requisito para obtenção do título de Mestre em Ciência, Tecnologia e Educação.

**Área de Concentração:** Ciência, Tecnologia e Educação.

**Professor Orientador:** Dr. Anilton Salles Garcia

SÃO MATEUS-ES

2022

Autorizada a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Catálogo na publicação

Mestrado Profissional em Ciência, Tecnologia e Educação

Centro Universitário Vale do Cricaré – São Mateus – ES

C837d

Costa, Dinalva Silva Cordeiro da.

Desdobramento da desconcentração orçamentária na Secretaria de Educação do município de Presidente Kennedy - ES / Dinalva Silva Cordeiro da Costa – São Mateus - ES, 2022.

83 f.: il.

Dissertação (Mestrado Profissional em Ciência, Tecnologia e Educação) – Centro Universitário Vale do Cricaré, São Mateus - ES, 2021.

Orientação: prof. Dr. Anilton Salles Garcia.

1. Educação. 2. Orçamento. 3. Desconcentração. 4. Administração pública. 5. Presidente Kennedy - ES. I. Garcia, Anilton Salles. II. Título.

CDD: 353.8

Sidnei Fabio da Glória Lopes, bibliotecário ES-000641/O, CRB 6ª Região – MG e ES

**DINALVA SILVA CORDEIRO DA COSTA**

**DESDOBRAMENTO DA DESCONCENTRAÇÃO  
ORÇAMENTÁRIA NA SECRETARIA DE EDUCAÇÃO DO  
MUNICÍPIO DE PRESIDENTE KENNEDY- ES**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência, Tecnologia e Educação no Centro Universitário Vale Do Cricaré (UNIVC), como requisito parcial para obtenção do título de Mestra em Ciência, Tecnologia e Educação, na área de concentração Ciência, Tecnologia e Educação.

Aprovado em 18 de abril de 2022.

**COMISSÃO EXAMINADORA**

**ANILTON SALLES  
GARCIA:39523799720**

Assinado de forma digital por ANILTON  
SALLES GARCIA:39523799720  
Dados: 2022.04.29 10:12:07 -03'00'

**Prof. Dr. Anilton Salles Garcia  
Presidente**



---

**Prof. Dr. Angelo Gil Pezzino Rangel  
Membro Interno**



---

**Prof. Dr. Thiago Padovani Xavier  
Membro Externo**

Dedico este trabalho a Deus; sem Ele eu não teria capacidade para desenvolver este trabalho. Aos meus pais, minha base. Ao meu esposo Claudiomar, pela compreensão. Aos meus amados filhos, Evellyn e Erick, bênçãos do nosso Deus. Razão de minha existência.

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço a Deus pelo fôlego de vida, e por me fazer compreender que todas as coisas concorrem para o bem daqueles que o amam.

A minha família, pessoas tão especiais em meu desenvolvimento pessoal e em meu conhecimento sobre a vida, que compreenderam meu silêncio, ausências, e pela motivação em todas as etapas de minha vida em especial.

Ao meu esposo, que sempre esteve pronto em me ajudar na escolha e torná-la realidade em minha vida, que ouviu meus desabafos e momentos de estresse, agradeço pela paciência, estímulo e acima de tudo pelo amor que sempre vislumbrei em suas atitudes. Aos meus filhos, que possuem uma força capaz de se transpassar em seu sorriso. Amo vocês.

Ao meu orientador, Prof. Dr. Anilton Salles Garcia, muito obrigada por todo o auxílio, compreensão e ensinamentos, bem como aos Professores do Centro Universitário Vale do Cricaré que, durante o curso, transmitiram conhecimentos capazes de nos fazer compreender a importância das políticas públicas para o desenvolvimento de uma sociedade.

Ao meu pastor, Samuel da Silva Cordeiro, e aos membros da Igreja Batista de Monte das Oliveiras, pelas orações e pelo apoio espiritual.

A minha amiga, Ana Paula Benevenuto dos Santos pelo apoio e por participar dessa trajetória.

À Prefeitura Municipal de Presidente Kennedy-ES pela concessão da bolsa de estudos, que possibilitou a realização desse mestrado de extrema relevância para a efetivação na minha carreira, também aos servidores, que dispuseram de seu tempo livre para a efetivação deste trabalho.

A Educação tem raízes amargas, mas os seus frutos são doces.

Aristóteles

## RESUMO

COSTA, DINALVA SILVA CORDEIRO DA. **Desdobramento da Desconcentração Orçamentária na Secretaria de Educação do Município de Presidente Kennedy-ES**. 2021. 83 f. Dissertação (Mestrado) – Centro Universitário Vale do Cricaré (FVC), 2022.

Tendo em vista a proposta de desconcentração realizada em âmbito municipal, a partir da Lei nº 1.159/2015, posteriormente pela Lei nº 1.356/2017, que culminou em princípios e estratégias de gestão, que intencionaram um modelo de Administração Pública e de gestão desconcentrada, focadas no papel das Secretarias Municipais e na distribuição de competências, que tem como uma de suas premissas, aperfeiçoar o funcionamento da administração pública municipal. A dissertação tem por finalidade, verificar os efeitos da desconcentração orçamentária para a Secretaria Municipal de Educação do Município de Presidente Kennedy-ES. A metodologia utilizada se caracteriza como qualitativa, exploratória, pois objetivou realizar um estudo sobre os efeitos da desconcentração orçamentária para a Secretaria Municipal de Educação no Município de Presidente Kennedy-ES. Para tanto, foram utilizados como instrumentos a pesquisa bibliográfica e análise documental dos balancetes e legislações municipais. Constatou-se com a pesquisa que a proposta de desconcentração adotada visou ampliar a atuação das Secretarias Municipais, para que houvesse mais autonomia operacional, e com isso, também se evidenciou que a parte contábil foi melhor ajustada, uma vez que, com a desconcentração, houve a necessidade de contratação de mais profissionais, o que permitiu melhor adequação das contas contábeis. Por fim, constatou-se que, houve maior atuação da Secretaria Municipal de Educação enquanto órgão desconcentrado, no qual se evidenciou a criação de mais programas e projetos voltados para atender a Educação dos munícipes.

**Palavras-chave:** Educação, Desconcentração, Orçamento.

## ABSTRACT

COSTA, DINALVA SILVA CORDEIRO DA. **Deployment of Budget Deconcentration in the Education Department of the Municipality of Presidente Kennedy- ES.** 2021. 83 f. Dissertação (Mestrado) – Faculdade Vale do Cricaré (FVC), 2021.

In view of the deconcentration proposal carried out at the municipal level, from Law No. 1,159/2015, later by Law No. 1,356/2017, which culminated in management principles and strategies, which intended a model of Public Administration and deconcentrated management, focused on the role of Municipal Secretariats and on the distribution of competences, which has as one of its premises, to improve the functioning of the municipal public administration. The dissertation aimed to verify the effects of budgetary deconcentration for the Municipal Department of Education of the Municipality of Presidente Kennedy-ES. The methodology used is characterized as qualitative, exploratory, as it aimed to carry out a study on the effects of budget deconcentration for the Municipal Department of Education in the Municipality of Presidente Kennedy-ES. To this end, bibliographic research and documental analysis of balance sheets and municipal legislation were used as instruments. It was found with the research that the deconcentration proposal adopted aimed to expand the performance of the Municipal Departments, so that there was more operational autonomy, and with that, it was also evidenced that the accounting part was better adjusted, since, with the deconcentration, there was a need to hire more professionals, which allowed for a better adjustment of the accounting accounts. Finally, it was found that there was a greater role of the Municipal Department of Education as a deconcentrated body, in which the creation of more programs and projects aimed at serving the education of citizens was evidenced.

**Keywords:** Education, Deconcentration, Budget.

## LISTA DE FIGURAS

|   |    |
|---|----|
| <b>Figura 1</b> Organograma do Setor Contábil.....                  | 43 |
| <b>Figura 2</b> Localização do Município de Presidente Kennedy..... | 44 |

## LISTA DE TABELAS

|  |    |
|--|----|
| <b>Tabela 1</b> Demonstrativo da representação dos gastos na Educação face ao orçamento anual para o período de 2015 a 2020..... | 53 |
| <b>Tabela 2</b> Percentual da representação dos gastos na Educação face ao orçamento anual para o período de 2015 a 2020.....    | 54 |
| <b>Tabela 3</b> Demonstrativo dos recursos e fontes destinados à SEME durante os anos de 2015 a 2018.....                        | 55 |
| <b>Tabela 4</b> Demonstrativo dos recursos e fontes destinados à SEME durante os anos de 2019 a 2020.....                        | 56 |
| <b>Tabela 5</b> Demonstrativo das ações e projetos da SEME durante os anos de 2015 a 2020 .....                                  | 58 |

## LISTA DE GRÁFICOS

|  |    |
|--|----|
| <b>Gráfico 1</b> Demonstrativo da representação dos gastos na Educação face a despesa anual no período de 2015 a 2020.....   | 54 |
| <b>Gráfico 2</b> Demonstrativo da representação dos gastos com as ações na Secretaria Municipal de Educação no período de 2015 a 2020.....                         | 60 |
| <b>Gráfico 3</b> - Demonstrativo da representação dos gastos com as ações na Secretaria Municipal de Educação no período de 2015 a 2020 no Ensino Fundamental..... | 61 |

## LISTA DE SIGLAS

|               |  |
|---------------|--|
| <b>SEME</b>   | Secretaria Municipal de Educação   |
| <b>PCA</b>    | Prestação de Contas Anual  |
| <b>PCM</b>    | Prestação de Contas Mensal   |
| <b>TCES</b>   | Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo                               |
| <b>IDHM</b>   | Índice de Desenvolvimento Humano Municipal                                   |
| <b>IBGE</b>   | Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística                              |
| <b>LOA</b>    | Lei Orçamentária Anual   |
| <b>PPA</b>    | Plano Plurianual   |
| <b>LDO</b>    | Lei de Diretrizes Orçamentárias  |
| <b>LRF</b>    | Lei de Responsabilidade Fiscal   |
| <b>UG</b>     | Unidade Gestora  |
| <b>EJA</b>    | Educação de Jovens e Adultos   |
| <b>LDB</b>    | Lei das Diretrizes e Bases da Educação Nacional                              |
| <b>MDE</b>    | Manutenção e Desenvolvimento da Educação                                     |
| <b>FPM</b>    | Fundo de Participação dos Municípios   |
| <b>FPE</b>    | Fundo de Participação dos Estados  |
| <b>ITCMD</b>  | Imposto sobre Transmissão <i>Causa Mortis</i> e Doações                      |
| <b>ICMS</b>   | Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços                           |
| <b>IPIEXP</b> | Imposto sobre Produtos Industrializados, Imposto proporcional às exportações |
| <b>IPVA</b>   | Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores                            |
| <b>ITR</b>    | Imposto Territorial Rural  |
| <b>IPTU</b>   | Imposto Predial e Territorial Urbano   |
| <b>ITBI</b>   | Imposto de Transmissão de Bens Imóveis                                       |
| <b>ISSQN</b>  | Imposto Serviços de Qualquer Natureza  |
| <b>AEE</b>    | Atendimento Educacional Especializado  |

## SUMÁRIO

|   |           |
|---|-----------|
| <b>1 INTRODUÇÃO</b> .....   | <b>14</b> |
| 1.1 JUSTIFICATIVA .....   | 17        |
| 1.2 PROBLEMA DE PESQUISA .....  | 20        |
| 1.3 HIPÓTESE .....  | 19        |
| 1.4 OBJETIVOS .....   | 19        |
| <b>1.4.1 Objetivo Geral</b> .....   | <b>19</b> |
| <b>1.4.2 Objetivos Específicos</b> .....  | <b>19</b> |
| 1.5 PRINCIPAIS RESULTADOS E CONTRIBUIÇÕES DA DISSERTAÇÃO .....  | 20        |
| <b>2 REFERENCIAL TEÓRICO</b> .....  | <b>22</b> |
| 2.1 ORÇAMENTO PÚBLICO E SUA COMPOSIÇÃO .....  | 22        |
| 2.2 DESCENTRALIZAÇÃO E DESCONCENTRAÇÃO: ABORDAGEM HISTÓRICA<br>E APLICAÇÃO EM OUTROS MUNICÍPIOS, ESTADOS E PAÍSES ..... | 26        |
| <b>2.2.1 Diferença entre a Descentralização e Desconcentração</b> .....   | <b>27</b> |
| 2.3 O NOVO MODELO DE GESTÃO PÚBLICA APLICADO EM ALGUNS<br>MUNICÍPIOS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO .....                  | 30        |
| 2.4 O MODELO DE DESCONCENTRAÇÃO NO MUNICÍPIO DE PRESIDENTE<br>KENNEDY .....   | 34        |
| <b>3 A SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DO MUNICÍPIO DE PRESIDENTE<br/>KENNEDY-ES</b> .....                             | <b>38</b> |
| 3.1 ESTRUTURA DA SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO .....   | 40        |
| <b>4 METODOLOGIA</b> .....  | <b>44</b> |
| 4.1 O UNIVERSO DA PESQUISA .....  | 44        |
| 4.2 CARACTERÍSTICAS DA PESQUISA .....   | 45        |
| 4.3 INSTRUMENTOS DE COLETAS DE DADOS DA PESQUISA .....  | 45        |
| 4.4 ANÁLISE DAS INFORMAÇÕES COLETADAS .....   | 46        |
| <b>5 RESULTADOS E DISCUSSÃO</b> .....   | <b>47</b> |
| 5.1 A ALTERAÇÃO DO MODELO DE GESTÃO NO MUNICÍPIO DE PRESIDENTE<br>KENNEDY .....   | 47        |
| 5.2 A ESTRUTURA DE GESTÃO APÓS A ADMINISTRAÇÃO DESCONCENTRADA<br>.....  | 48        |
| 5.3 O CONTEXTO ORÇAMENTÁRIO APÓS A NOVA ADMINISTRAÇÃO<br>DESCONCENTRADA .....   | 49        |

|  |           |
|--|-----------|
| 5.4 DIRETRIZES DAS FONTES DE RECURSOS DA SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO .....  | 51        |
| <b>5.4.1 Fontes de Recurso da Secretaria Municipal de Educação .....</b>   | <b>52</b> |
| <b>5.4.2 O Uso Efetivo dos Recursos na Secretaria Municipal de Educação .....</b>                                      | <b>53</b> |
| 5.5 DA EXECUÇÃO DAS AÇÕES ANTES E APÓS A DESCONCENTRAÇÃO ADMINISTRATIVA NA SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO .....      | 57        |
| <b>5.5.1 Da Execução Orçamentária antes e após a desconcentração na Secretaria Municipal de Educação .....</b>         | <b>57</b> |
| <b>5.5.2 Da Execução das Ações e Projetos antes e após a desconcentração na Secretaria Municipal de Educação .....</b> | <b>61</b> |
| <b>5.5.3. Do Produto Final.....</b>  | <b>65</b> |
| <b>6 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>  | <b>66</b> |
| <b>REFERÊNCIAS.....</b>  | <b>69</b> |
| <b>APÊNDICES .....</b>   | <b>75</b> |
| APÊNDICE A – PRODUTO FINAL.....  | 75        |
| <b>ANEXOS .....</b>  | <b>83</b> |
| ANEXO A – AUTORIZAÇÃO DA SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO.....   | 83        |

## 1 INTRODUÇÃO

Através da atuação dos entes públicos no decorrer do contexto histórico, se estabeleceu uma forma de governo centralizada na qual o governo detinha as funções e poderes de decisão. Todavia, nas últimas décadas, em razão do alargamento das funções do Estado, passou-se a percepção da lentidão, inchaço, inflexibilidade e ineficiência na atuação da Administração Pública, face aos interesses da população, e, dessa forma emergiu uma estrutura que propunha a adoção da distribuição de poderes, surgindo então novas terminologias nas diretrizes governamentais, uma chamada descentralização e a outra desconcentração administrativa.

A desconcentração Administrativa, estabelecida hoje em alguns municípios, é uma recente reestruturação da governança pública, que visa trazer benefícios para os municípios, uma vez que decorre da distribuição de competências, no qual se instituem mais de uma pessoa jurídica, vinculada ao mesmo ente público, com vistas a aperfeiçoar o funcionamento administrativo.

Neste cenário é que a desconcentração administrativa foi inserida no contexto jurídico, e em âmbito da administração pública, como uma alternativa organizacional na estrutura do ente público, com o qual se permite delegar a um órgão, dentro de sua própria estrutura, algumas funções, salvo aquelas que por sua própria natureza sejam indelegáveis.

Neste sentido, Carvalho Filho (2013), destaca que, se trata de um procedimento eminentemente interno, em que ocorre a substituição de um órgão por dois ou mais, com o objetivo de melhorar e acelerar a prestação dos serviços, notando-se, porém, que o serviço que era centralizado continuará a ser prestado pelo ente, pois que a substituição se processa apenas internamente.

Sendo assim, a desconcentração é ato administrativo que depende de juízo discricionário do administrador público que, a partir de critérios de conveniência e oportunidade, decide delegar algumas tarefas administrativas, sendo admissível, no entanto, a qualquer tempo, o procedimento inverso, ou seja, que o administrador retome a execução dos serviços que delegou, atuando de forma restritiva.

Conforme discorre Di Pietro (2014), na desconcentração há uma distribuição de competências dentro da mesma pessoa jurídica, uma vez que a Administração Pública é organizada de forma hierárquica, como status de pirâmide, em que as atribuições administrativas são outorgadas a vários órgãos que compõem a

hierarquia, criando-se uma relação de coordenação e subordinação entre uns e outros, permitindo, assim, o descongestionamento de um volume grande de atribuições, ou seja, com a desconcentração as funções não ficam a cargo apenas da autoridade máxima, os órgãos desconcentrados possuem o poder e dever de atuar naquilo para o qual foram criados, visando ao mais adequado e racional desempenho da Administração Pública.

Diante da autonomia administrativa e financeira, as Unidades Gestoras representam a desconcentração das funções administrativas, não só na execução de programas e ações, como também na seleção de prioridades.

Faz-se necessário, portanto, que todos os órgãos envolvidos no processo estejam em total envolvimento e comprometimento enquanto órgão público, priorizando, deste modo, a organização, o planejamento e a confiança mútua.

Todavia, convém destacar que, apesar da total autonomia disponibilizada aos secretários face a desconcentração, conforme dispõe a lei municipal, com a nova estrutura organizacional, cabe ainda a responsabilização da autoridade máxima, órgão delegatário, no mínimo em casos em que resta constatado a omissão, uma vez que todos os órgãos delegados possuem vínculo hierárquico e de submissão a autoridade máxima.

No Município de Presidente Kennedy, foi estabelecida inicialmente a Desconcentração Administrativa do Poder Executivo do Município de Presidente Kennedy através da Lei Municipal nº. 1.159, de 06 de janeiro de 2015.

Posteriormente, foi editada a Lei nº 1.356, de 05 de dezembro de 2017, que também dispõe sobre a Desconcentração Administrativa do Poder Executivo do Município de Presidente Kennedy e que revogou as disposições contidas na Lei nº 1.159/2015.

Ocorre que as normas municipais que tratam da desconcentração em âmbito municipal, a priori estabeleceram a todas as secretarias municipais o status de Unidades Orçamentárias, sendo que a transformação de Unidades Gestora ocorreria de forma gradual até o limite de 03 anos, a contar da publicação da Lei.

Desta maneira, entende-se como Unidade Gestora nos termos da Instrução Normativa nº 10/91, do Departamento do Tesouro Nacional, órgão regulamentador das despesas da União, unidades administrativas ou orçamentárias investidas de poder para gerir créditos orçamentários ou recursos financeiros.

Nesse viés, a Instrução Normativa nº 10/91 considera unidade gestora, o órgão

que tem capacidade para a execução de seus próprios programas de trabalho, vejamos:

Unidade administrativa é a repartição pública da administração direta não contemplada nominalmente no orçamento da União e que depende de descentralização externa ou descentralização interna para executar seus programas de trabalho (BRASIL, 1991).

Já o conceito de unidade orçamentária, previsto no artigo 14, da Lei nº 4.320/64, vincula a atuação do órgão à existência de dotação orçamentária própria, saber:

Art. 14. Constitui unidade orçamentária o agrupamento de serviços subordinados ao mesmo órgão ou repartição a que serão consignadas dotações próprias (BRASIL, 1964).

Nessa perspectiva, a existência de uma unidade gestora depende da capacidade para gerir créditos orçamentários ou recursos financeiros, ou seja, uma unidade orçamentária que possua dotação orçamentária própria e, com isso, elabore suas próprias propostas orçamentárias visando à execução de um programa, e tenha capacidade para executar seus próprios planos de trabalho.

Como toda mudança evolutiva administrativa, essa também deve ser acompanhada e avaliada constantemente para ajustes e ponderações que deverão caminhar atentos aos riscos e benefícios.

Os principais resultados e contribuições trazidas com a implementação da desconcentração no Município de Presidente Kennedy-ES serão abordados na pesquisa e poderão ser mais aprofundados em trabalhos futuros.

Desse modo, a pesquisa visou analisar as ações apenas da Secretaria Municipal de Educação do Município, referentes aos recursos disponíveis no ano de 2015 a 2020 que foram encaminhados para a conta bancária própria da Secretaria, uma vez que, tanto o programa quanto a aplicação dos recursos, compete àquela Secretaria, especialmente após a desconcentração administrativa, ocorrida no ano de 2019 na qual ela passou a ser considerada de fato como uma Unidade Gestora independente, deixando de ser apenas uma Unidade Orçamentária.

Além disso, a pesquisa tem como objetivo descrever a experiência da gestão desconcentrada ocorrida no Município de Presidente Kennedy-ES no ano de 2019.

Destaca-se que, todas as unidades gestoras que forem objeto da desconcentração, deverão estar preparadas para a prestação de contas perante o

Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, devendo providenciar a preparação de servidores habilitados a gerenciar recursos orçamentários, além de um ordenador de despesas, que se responsabilizará pela realização dos gastos públicos.

Ressalta que mesmo com a desconcentração, a Prestação de Contas Mensal – PCM e a Prestação de Contas Anual – PCA da Prefeitura Municipal de Presidente Kennedy dependem das informações das Secretarias desconcentradas, que deverão, no prazo estabelecido pelo Tribunal de Contas a todas as Unidades Gestoras, cumprir com suas obrigações para que a Prefeitura Municipal consiga, no prazo definido pela norma do TCEES, realizar o envio também de suas obrigações.

Com isso surge uma grande preocupação para o Chefe do Poder Executivo, pois se a referida secretaria não cumprir este prazo, automaticamente a Prefeitura não conseguirá enviar ao TCEES as devidas informações, uma vez que os dados são consolidados e o problema sobrevém à Prefeitura, e conseqüentemente o Prefeito Municipal arcará com as conseqüências e penalidade. No entanto, há uma relevante atenção nesse sentido para que cada um cumpra o seu papel, contribuindo para uma eficácia no desempenho da gestão como um todo.

Neste contexto, pode-se colocar que o processo de desconcentração tem contribuído para o fortalecimento da democracia, propiciando a participação de novos atores no cenário político e a existência de vários centros de poder, que atuando interligados, permitem a melhoria da atuação da gestão pública.

## 1.1 JUSTIFICATIVA

O Município de Presidente Kennedy-ES, com 11.658 habitantes, índice de IDHM de 0,657% (IBGE, 2020) e uma receita orçamentária elevada a partir do ano de 2015, editou a Lei 1.159/2015, visando a desconcentração administrativa em âmbito municipal (PRESIDENTE KENNEDY, 2020).

Dados constantes no Balancete Analítico da Receita Orçamentária do exercício financeiro do ano de 2020 (PRESIDENTE KENNEDY, 2020) revelam que o Município de Presidente Kennedy dispunha de uma receita corrente anual no valor de R\$ 247.426.023,38 (duzentos e quarenta e sete milhões, quatrocentos e vinte e seis mil, vinte e três reais e trinta e oito centavos) e uma despesa orçamentária de R\$ 243.268.432,36 (duzentos e quarenta e três milhões, duzentos e sessenta e oito mil, quatrocentos e trinta e dois reais e trinta e seis centavos), dos quais a Secretaria

Municipal de Educação foi responsável pela execução de R\$ 64.839.410,70 (sessenta e quatro milhões, oitocentos e trinta e nove mil, quatrocentos e dez reais e setenta centavos), equivalente a 26,20% da receita corrente no exercício.

Nessa linha, evidenciou, através dos dados orçamentários, que o Município de Presidente Kennedy possui elevada receita oriunda de transferências da União e do Estado e, a partir do ano de 2015, estabeleceu um novo regime administrativo, atribuindo às Secretarias Municipais a Ordenação de Despesas e a competência para se autogerir nos aspectos orçamentário e de gestão. É nesse sentido que surge a inquietação da autora em relação ao tema da presente pesquisa, a fim de verificar os efeitos da desconcentração orçamentária para a Secretaria Municipal de Educação no Município de Presidente Kennedy-ES, bem como destacar o que pode ser aprimorado na nova gestão administrativa, tudo visando uma boa gestão pautada no planejamento.

O desenvolvimento da pesquisa ainda se justifica pela necessidade de fornecer dados que poderão subsidiar o aprimoramento da gestão pública, uma vez que as informações produzidas poderão beneficiar os demais municípios que não aderiram a este novo regime administrativo, trazendo esclarecimentos que poderão ajudar as demais unidades gestoras.

A opção por este tipo de abordagem justifica-se pelo caráter auxiliar na orientação e na avaliação, com o intuito de mostrar principalmente os benefícios, sem ocultar os riscos desta implementação que está estabelecendo no auxílio da decompressão das excessivas funções e obrigações do gestor maior, que é o Prefeito.

O tema exposto abrangeu o exercício orçamentário dos anos 2015 a 2020, período da implantação da Lei de desconcentração, e ele é analisado em especial no período de 2019 e 2020, em razão de que somente a partir de 2019, é que ocorreu, de fato, a desconcentração na Secretaria Municipal de Educação.

Insta destacar que a pesquisa se mostra relevante por ser um estudo inédito na área da desconcentração administrativa em âmbito municipal, uma vez que não se identificou referenciais teóricos relacionados ao tema em âmbito estadual. Além disso, o presente estudo visa a contribuir para a melhoria do processo administrativo de desconcentração e dar contribuições de cunho científico ao processo, além de agregar conhecimento pessoal intelectual a pesquisadora.

## 1.2 PROBLEMA DE PESQUISA

Silveira (2013) pontua que a desconcentração é uma decisão político-administrativa que tem implicações na estrutura da administração, as quais resultam em um processo de distribuição do poder, e que acarreta uma reforma na estrutura política, acarretando em uma mudança na estrutura do órgão desconcentrado. Diante do exposto, surge a problemática da pesquisa: Quais foram os reflexos da desconcentração administrativa na estrutura da Secretaria Municipal de Educação, em especial na gestão dos recursos orçamentários?

## 1.3 HIPÓTESE

A desconcentração foi implantada como estrutura na Administração do Município de Presidente Kennedy, como também em níveis estaduais e federais, redefinindo suas funções e estabelecendo um novo regime administrativo. Logo, pode-se dizer que a desconcentração é efetivamente o processo de distribuição de poder no setor público. Portanto, é fundamental reconhecer que o movimento de desconcentração pode ser elemento essencial à descentralização ou à centralização favorecendo, estruturando e contribuindo para a eficácia e eficiência no setor público.

## 1.4 OBJETIVOS

### 1.4.1 Objetivo Geral

O presente trabalho tem como objetivo geral realizar um estudo sobre os efeitos da desconcentração orçamentária para a Secretaria Municipal de Educação no Município de Presidente Kennedy-ES.

### 1.4.2 Objetivos Específicos

- Realizar uma análise do Marco Legal, a fim de identificar se houve evolução na gestão após a desconcentração no Município de Presidente Kennedy;
- Realizar uma análise referente aos reflexos, positivos ou negativos, na Secretaria Municipal de Educação em relação aos recursos orçamentários

antes e após a desconcentração;

- Elaborar uma cartilha contendo as ações realizadas na Secretaria Municipal de Educação com os recursos orçamentários oriundos da desconcentração, a fim de demonstrar os benefícios e eventuais deficiências na gestão desconcentrada em âmbito municipal.

## 1.5 PRINCIPAIS RESULTADOS E CONTRIBUIÇÕES DA DISSERTAÇÃO

A pesquisa apresenta como resultados a análise dos reflexos e das contribuições que a implementação da desconcentração produz no Município de Presidente Kennedy, em especial na Secretaria Municipal de Educação.

Por se tratar de pesquisa inédita realizada no Município, houve limitação em termos comparativos, uma vez que não há dados bibliográficos sobre o tema direcionados ao município de Presidente Kennedy, que possam servir de parâmetros.

Todavia, como se apresenta no decorrer da dissertação, houve mudanças na Secretaria Municipal de Educação após a desconcentração administrativa, com a implantação de programas, aumento nas ações e projetos, o que denota que com a autonomia concedida com a desconcentração, o gestor da pasta, obteve maior amplitude para estabelecer as diretrizes e ações a serem realizadas em prol da Educação no Município de Presidente Kennedy.

Por fim, a dissertação é composta por seis capítulos, dos quais o primeiro aborda a parte introdutória da dissertação, apresentando a justificativa para o trabalho, o problema de pesquisa, a hipótese a ser aplicada, os objetivos gerais e específicos e ao final dos resultados e contribuições.

No segundo capítulo aborda-se o referencial teórico inerente ao orçamento público, suas bases legais e as ferramentas constantes no processo de planejamento orçamentário, após, em outro subtítulo é abordado os aspectos históricos que envolvem a desconcentração e descentralização administrativa, bem como apresenta em termos doutrinários a diferença entre a descentralização e a desconcentração, e ainda pontua a implantação da desconcentração em alguns municípios do Estado do Espírito Santo e em outros estados do País.

O capítulo terceiro traz em seu bojo a legitimidade instituída a Secretaria Municipal de Educação para produção dos atos inerentes ao ensino, aborda ainda a estrutura da Secretaria antes e após a desconcentração administrativa.

No capítulo quarto é apresentada a metodologia aplicada, destacando o Universo da pesquisa, as características, os instrumentos de coleta de dados e o procedimento de análise das informações coletadas.

No capítulo quinto é descrita a alteração do modelo de gestão adotada pelo Município de Presidente Kennedy, a estrutura da gestão municipal após a desconcentração, analisando ainda o contexto orçamentário, com o advento no novo modelo de gestão, as diretrizes das fontes de recursos da Secretaria Municipal de Educação, sua base legal, bem como as fontes de recursos destinadas a SEME para a execução das ações e programas.

Além disso, o capítulo quinto demonstra o efetivo uso dos recursos da SEME, e o que representa o orçamento da secretaria frente aos gastos anuais. Ao final do capítulo é destacada a execução das ações antes e após a desconcentração administrativa, seja nos aspectos da execução orçamentária, seja no aspecto da evolução dos programas e projetos.

O capítulo sexto traduz a conclusão da dissertação, apontando os resultados obtidos através da pesquisa.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

### 2.1 ORÇAMENTO PÚBLICO E SUA COMPOSIÇÃO

O orçamento público no Brasil é uma instituição formal. Em outros termos, trata-se de uma lei que, prioritariamente, exprime, em termos financeiros, a alocação dos recursos públicos (BASTOS; GOUGET, 2017).

Além disso, o orçamento é um instrumento que reflete as decisões políticas, a fim de definir quais ações prioritárias serão relacionadas ao atendimento das demandas sociais.

Após mudanças no cenário financeiro, o orçamento público possui múltiplas funções: de planejamento, contábil, financeira e de controle, e com isso, as despesas realizadas pelo setor público prescindem de estar autorizadas na lei orçamentária anual do ente federado.

Nesse aspecto, o Orçamento é considerado, em contabilidade e finanças, como um instrumento financeiro para auxiliar na implementação da estratégia traçada, seja de um indivíduo, seja de uma empresa, seja de uma organização, para determinado exercício.

Trata-se de uma importante ferramenta, a qual concentra o principal produto do processo de planejamento organizacional, qual seja, a organização, a fim de estabelecer objetivos, metas, e materializá-los em um plano, que é o orçamento.

Desse modo, para atingir esses objetivos, o orçamento, deve conter detalhadamente a receita e a aplicação dos recursos para finalidades específicas, além de apresentar dados que garantam, continuamente, o acompanhamento e a avaliação da gestão organizacional, não só nos valores monetários, mas também no cumprimento das metas físicas.

O orçamento público, segundo Vian, Mello e Boeira (2002), é um instrumento que reflete as políticas, os programas e os meios de seu financiamento para um determinado exercício financeiro, além de ser um plano de ações do governo, no qual são discriminados os objetivos e as metas a serem alcançadas, de acordo com as necessidades locais. Nesse sentido, se a população pretende saber o que o município prioriza, ou não, em relação a uma determinada política pública, basta ter conhecimento dos planos orçados para o exercício constante no orçamento.

Salvador (2010) destaca que além da necessidade dos marcos normativos, leis,

instituições legítimas e sistema judicial, as políticas públicas, para serem implementadas, necessitam de recursos financeiros, e o orçamento público é um instrumento de realização das mesmas. Segundo o autor, existem outros instrumentos, mas o orçamento é um instrumento privilegiado, que deve assegurar e expressar os requisitos de cumprimento dos direitos, refletindo as prioridades definidas pelo governo na execução e na escolha das políticas públicas.

O orçamento público, dessa forma, deixa de ser apenas uma peça de previsão das receitas e de autorização das despesas públicas, um mero documento formal, para se transformar na tradução das orientações e opções políticas (VIAN; MELLO; BOEIRA, 2002). Os gastos orçamentários definem a direção e a forma de ação de cada município.

Resta evidente, que o orçamento público é a representação das receitas geradas pelos tributos e demais fontes de arrecadação, bem como dos gastos de um governo, que envolvem as áreas de Saúde, de Educação, de Transportes, de Segurança e de Defesa, sendo a definição dessas ações no plano financeiro dos entes públicos uma das principais funções do poder político.

Por tais razões, o orçamento público é regido pela Lei Complementar 4.320, de 17 de março de 1964, que estabelece as normas gerais para a elaboração dos orçamentos públicos e para o controle das finanças públicas, e a Constituição Federal de 1988, e nesses dispositivos legais estão descritas diversas regras que devem ser seguidas pelas entidades públicas, no que abrange a Lei de Orçamento.

Vale ainda observar a importância do orçamento público, uma vez que efetivamente garante um planejamento de metas e prioridades, para o qual a Lei nº 4.320/64 define, no seu artigo 2º, que: “[...] a Lei do Orçamento conterá a discriminação da receita e da despesa de forma a evidenciar a política econômico-financeira e o programa de trabalho do governo, obedecidos os princípios de unidade, universalidade e anualidade” (BRASIL, 1964).

O orçamento público tem como objetivo administrar e coordenar as receitas e as despesas anuais de um órgão público, controlando a aplicabilidade dos recursos públicos, além de fiscalizar os gastos executados pelos órgãos, buscando sempre atender as necessidades da comunidade em geral.

Para tanto, são utilizados métodos diversificados e metodologias específicas, identificando as ações a serem realizadas, planejando os gastos para determinada ação dentro do período anual.

Nesse sentido, o orçamento é anual e visa identificar a previsão e a execução das ações públicas, acompanhar e monitorar as ações das entidades públicas, bem como realizar um controle interno da execução orçamentária.

O planejamento é essencial para oferecer serviços públicos adequados, além de especificar gastos e investimentos que foram priorizados pelos poderes.

Essa ferramenta estima tanto as receitas que o município espera arrecadar, como fixar as despesas a serem efetuadas com o recebimento de verbas. Sendo que as receitas são estimadas porque os tributos arrecadados (e outras fontes) podem sofrer variações ano a ano, enquanto as despesas são fixadas para garantir que o município não gaste mais do que arrecada.

O processo de planejamento envolve várias etapas, porém três delas se destacam: a aprovação da Lei do Plano Plurianual (PPA), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA).

Para organizar e viabilizar a ação pública, o PPA declara as políticas e metas previstas para um período de 4 (quatro) anos, assim como os caminhos para alcançá-las. A LDO e a LOA devem estar alinhadas às políticas e metas presentes no PPA, e, por sua vez, são elaboradas anualmente.

Deste modo, o PPA é o documento que define as prioridades do Governo para o período de quatro anos, ele deve contemplar as diretrizes, objetivos e metas para os investimentos e os programas de duração continuada, ou seja, devem constar no planejamento de como serão executadas as políticas públicas do ente público em termos de recursos, bem como devem destacar os resultados esperados ao bem-estar da população nas diversas áreas.

Estabelecer diretrizes, objetivos e metas para a administração pública é tarefa que combina aspectos políticos e técnicos. Nesse sentido, ainda que as diretrizes sejam fixadas pelos atores políticos, é indispensável que os compromissos a serem formalizados na Lei do PPA observem critérios e procedimentos legais e técnicos, de forma a garantir viabilidade, confiabilidade e efetividade ao planejamento (MATUS, 2006).

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) determina quais metas e prioridades do PPA serão tratadas no ano seguinte - além de trazer algumas obrigações de transparência. Tem como principal finalidade orientar a elaboração dos orçamentos fiscais e da seguridade social e de investimento do Poder Público, incluindo os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. Busca sintonizar a Lei Orçamentária Anual

(LOA) com as diretrizes, objetivos e metas da administração pública, estabelecidas no Plano Plurianual, de acordo com o art. 165, § 2º da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

A Lei de Orçamento Anual (LOA) é uma ferramenta de gestão muito importante para os gestores públicos, se for usada de forma eficiente, podendo contribuir, e muito, para melhorar a gestão dos recursos públicos e com isso cooperar com o desenvolvimento do município. A LOA é elaborada a partir do que está contido no PPA.

A LOA é o que chamamos, de fato, de orçamento anual. A lei por si só também é grande e complexa, por isso é estruturada em três documentos: orçamento fiscal, orçamento da seguridade social e orçamento de investimento das estatais. A ideia é terminar cada ano com a LOA aprovada para o ano seguinte, ou seja, com todo o detalhamento dos gastos e receitas. É importante ressaltar que para a elaboração do orçamento público municipal é necessário ter um acompanhamento de profissionais técnicos que conheçam a legislação que rege a LOA.

Cada uma dessas leis é proposta pelo Poder Executivo, a partir de objetivos específicos, e depende da aprovação do Legislativo Municipal. Isso permite que os vereadores eleitos como nossos representantes influenciem o orçamento, adequando as leis às necessidades mais críticas da população que representam.

De acordo com a art. 165, I a III, da Constituição Federal, cabe ao Gestor Público ou ao Ordenador de Despesa a prática concreta dos atos administrativos em estrita observância à concepção de "ação planejada institucional", contida não somente na Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, mas também nas leis relativas ao Plano Plurianual – PPA, as Leis Diretrizes Orçamentárias - LDO e as Leis Orçamentárias Anuais – LOA (BRASIL, 1988).

A administração municipal é dirigida pelo Prefeito que, como chefe do Executivo local, comanda, supervisiona e coordena os serviços de peculiar interesse do Município, auxiliado por Secretários Municipais, Coordenadores ou Diretores de Departamento, de acordo com a estruturação da Prefeitura e a maior ou menor desconcentração de suas atividades.

Todavia, a atuação da gestão de um ente público pode ocorrer de diversas formas, e com o passar dos tempos, frente ao crescimento constante das ações que envolvem o Poder Executivo, frente a extensas ofertas de serviços, o que passou a demandar um descongestionamento da Administração, dando então surgimento às

formas mais descentralizadas de prestação da atividade administrativa.

## 2.2 DESCENTRALIZAÇÃO E DESCONCENTRAÇÃO: ABORDAGEM HISTÓRICA E APLICAÇÃO EM OUTROS MUNICÍPIOS, ESTADOS E PAÍSES

Para Boisier (2004) o centralismo, advindo da cultura latino-americana, foi um fenômeno historicamente construído, cuja base está nos paradigmas de um modelo de comportamento individual e social baseado na auto responsabilidade e na subsidiariedade.

Entretanto, nas últimas décadas, o modelo governamental descentralizador tomou destaque em decorrência de eventos culturais, como a revolução científica e tecnológica, a globalização e a reforma do Estado.

Boisier (2004) em estudos sobre o tema, indicou que no final do SéculoXX, vários países da América Latina reconheceram “a sociedade civil como o novo agente condutor do processo permanente de mudança”, em vista a permitir o desenvolvimento de instituições da sociedade civil na busca de autonomia”.

E no contexto da desconcentração, os governos passaram a transferir diversas funções, as consideradas em menor escala.

Saldanha (2009) afirma que, no Brasil, a temática da centralização-descentralização emergiu no final da década de 1980 e no início da década de 1990, através de debate político nacional.

Naquele momento, não havia dinâmica de distribuição do poder em determinada sociedade, conforme destaca Roversi-Monaco (2010), em que a descentralização político-administrativa emergia como resposta à necessidade de administrar as complexas atribuições do governo e como fomento ao desenvolvimento do processo democrático.

Dessa forma, Rodden (2005) destacou que a descentralização significou o fortalecimento dos governos subnacionais. Todavia, um novo modelo é instituído pela Constituição da República de 1988, segundo o qual não só aos Estados, mas também aos Municípios é atribuída a condição de ente federativo autônomo, dotado, portanto, de poderes administrativos, fiscais e legislativos.

Assim, frente à nova organização político-administrativa, houve a abrangência de vários níveis de poder público e, desse modo, vários níveis de Administração, no qual cada ente passou a possuir estrutura e atividade administrativas próprias,

resultando numa divisão vertical da Administração nacional, sendo então denominado pela literatura de “descentralização política”.

A descentralização política, portanto, é a investidura aos entes federativos de personalidade jurídica de direito público interno, acarretando competências próprias para realizar suas atribuições. Para Boisier (2004), quando ocorre a descentralização, o ente deve possuir, além da personalidade jurídica própria, recursos e normas específicas de funcionamento. Esta é a situação, no Brasil, dos Estados-membros da federação e dos municípios.

Ainda convém destacar, conforme afirma Pietro (2012), que, além da descentralização política, existe ainda a “descentralização administrativa”, entendida como a transferência de atribuições de um ente federado a órgãos periféricos ou locais dotados de personalidade jurídica, o qual concede por outorga (lei) ou por delegação (contrato), como são conhecidas as entidades integrantes da Administração Pública Indireta (autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista, fundações públicas e consórcios públicos).

Silveira (2013, p. 15), sobre essa distinção, defende que:

Em (ambos os tipos de descentralização, atividades estatais administrativas e decisórias) são transferidas a entes dotados de personalidade jurídica própria, com autonomia financeira. No entanto, enquanto na “descentralização política” a competência legislativa encontra fundamento na própria Constituição Federal, na “descentralização administrativa”, as atribuições dos entes descentralizados decorrem do poder central, a ele se subordinando.

Por fim, a descentralização envolve a distribuição de competência entre pessoas, físicas ou jurídicas, e a desconcentração é a repartição de funções entre vários órgãos, sem que ocorra a dissociação ou desvinculação ao órgão superior.

### **2.2.1 Diferença entre a Descentralização e Desconcentração**

Para Araújo (2005, p. 142), “descentralização e desconcentração administrativa são conceitos claramente distintos, muito embora, não raras vezes, confusões são feitas acerca dos referidos conceitos”.

A descentralização trata da distribuição do poder decisório e do poder de ação entre o governo central e as unidades de governo local, ao passo que a desconcentração, é entendida como o “modo pelo qual são divididas as tarefas da

Administração e o tipo de vínculo existente entre os diversos setores que realizam essas tarefas”, (MEDAUAR, 2001, p. 53).

Assim, ambas se referem a “fórmulas organizacionais”, ou seja, compreendem o “modo pelo qual são divididas as tarefas da Administração e o tipo de vínculo existente entre os diversos setores que realizam essas tarefas”, (MEDAUAR, 2001, p. 53).

A desconcentração para Meirelles (2009) corresponde à divisão interna de competências, sendo então entendida como a repartição de funções entre vários órgãos de uma mesma Administração, sem que haja ruptura na hierarquia institucional.

Mello (2010) afirma que a desconcentração se refere à divisão de decisões dentro de uma única pessoa jurídica, não entre duas ou mais pessoas. Neste caso, a “unidade monolítica” do Estado não é prejudicada e todos os órgãos e agentes permanecem conectados, criando-se uma relação de coordenação e de subordinação entre uns e outros.

E conforme destacado, a desconcentração ocorre em virtude do assunto, ou em razão da hierarquia, ou seja, “do nível de responsabilidade decisória conferido aos distintos escalões que corresponderão aos diversos patamares de autoridade (por exemplo, diretor de Departamento, diretor de Divisão, chefe de Seção, encarregado de Setor)” (MELLO, 2010 p. 150).

Como citado por Meirelles (2009), a “desconcentração” corresponde a uma distribuição interna de competências, isto é, a uma repartição de funções entre vários órgãos.

Segundo Meirelles (2009), a “desconcentração” envolve a divisão de competências decisórias não entre duas ou mais pessoas, mas dentro de uma única pessoa jurídica. Neste caso, a “unidade monolítica” do Estado não é prejudicada e todos os órgãos e agentes permanecem conectados, criando-se uma relação de coordenação e de subordinação entre uns e outros.

Pietro (2012, p. 466) ainda:

Descentralização é a distribuição de competências de uma para outra pessoa, física ou jurídica. Difere da desconcentração pelo fato de ser esta uma distribuição interna de competências, ou seja, uma distribuição de competências dentro da mesma pessoa jurídica; sabe-se que a Administração Pública é organizada hierarquicamente, como se fosse uma pirâmide em cujo ápice se situa o Chefe do Poder Executivo. As atribuições administrativas são outorgadas aos vários órgãos que compõem a hierarquia,

criando-se uma relação de coordenação e subordinação entre uns e outros. Isso é feito para descongestionar, desconcentrar, tirar do centro um volume grande de atribuições, para permitir seu mais adequado e racional desempenho. A desconcentração liga-se à hierarquia. (PIETRO, 2012, p. 466).

Segundo Boisier (2004), é comum que a descentralização seja entendida fundamentalmente como uma reforma da Administração Pública o que, na prática, acaba resultando em uma “desconcentração”.

Então, a descentralização envolve a distribuição de competências entre pessoas, físicas ou jurídicas, diversas; ao passo que a desconcentração é a repartição de funções entre vários órgãos hierarquicamente subordinados.

A desconcentração distingue-se da descentralização, uma vez que, na primeira, o poder, a competência permanece com o órgão central, enquanto na última ocorre a mudança de competências para níveis descentralizados de poder (QUEIROZ, 2012). Deste modo, na descentralização transfere-se a gestão, mas não o poder de legislar sobre o serviço, que permanece com o superior hierárquico.

Conforme Medauar (2001, p. 54), ocorre a desconcentração “quando atividades são distribuídas de um centro para setores periféricos (...) dentro da mesma entidade ou da mesma pessoa jurídica”.

Assim, a descentralização administrativa é entendida como a que confere capacidade aos entes descentralizados de gerirem os próprios negócios, mas com subordinação a leis postas pelo ente central.

Medauar (2004), Mello (2004) entendem que a atividade administrativa descentralizada quando é exercida por pessoa distintas do Estado, no qual o processo de descentralização é a transferência de poder de um nível de governo para outro, em que este último acaba por ser o responsável pela gestão integral de determinada política pública a ele subordinada, devendo ainda ser destinado todos os recursos financeiros, a fim de viabilizar a execução.

Passos (2005, p. 26) destaca que no Brasil “segundo a corrente doutrinária dominante, a descentralização administrativa somente pode ser observada na Administração indireta e a desconcentração na Administração direta”.

O TCEES, no parecer consulta 012/2015, assim definiu a desconcentração administrativa como um instituto no qual administração pública, levando em consideração critérios hierárquicos, pode delegar, dentro de sua própria estrutura, algumas funções, salvo aquelas que por sua própria natureza sejam indelegáveis

(TCEES, 2015).

Neste sentido, Carvalho Filho (2013), trata a desconcentração administrativa como um procedimento eminentemente interno, em que ocorre a substituição de um órgão por dois ou mais, com a finalidade de melhorar e acelerar a prestação dos serviços, porém, o serviço que era centralizado continuará como tal, pois a substituição se processa apenas internamente.

A desconcentração é ato administrativo que depende da discricionariedade do administrador, que a partir de critérios de conveniência e oportunidade, decide delegar algumas tarefas administrativas, sendo admissível, no entanto, a qualquer tempo, o procedimento inverso, ou seja, que o administrador retome a execução dos serviços que delegou, atuando de forma restritiva.

### 2.3 O NOVO MODELO DE GESTÃO PÚBLICA APLICADO EM ALGUNS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

No Município da Serra, foi editada a Lei nº 3.479, de 20 de novembro de 2009, que alterou a Estrutura Organizacional da Prefeitura e, no art. 10, rege acerca da desconcentração administrativa.

**Art. 10.** Aos Secretários Municipais e Autoridades de igual hierarquia competem ordenar despesas e autorizar pagamentos, na forma definida em ato do Chefe do Poder Executivo Municipal.

**§ 1º.** O Chefe do Poder Executivo Municipal poderá estabelecer limites de valores de ordenação de despesas e de autorizações de pagamento.

**§ 2º.** Os Secretários Municipais e Autoridades de igual hierarquia são responsáveis civil, administrativa e criminalmente pelas despesas ordenadas e pelos pagamentos autorizados, inclusive perante o Tribunal de Contas do Estado (SERRA, 2009a).

Ainda, ao compulsar a norma municipal da Serra, constatou-se a publicação do Decreto nº 2.207, de 29 de dezembro de 2009, que regulamenta o art. 10, §1º. E §2º da Lei 3.479/09, considerando como ordenadores de despesas, além do Prefeito Municipal, os seguintes agentes e servidores públicos:

**Art. 1º.** No âmbito do Poder Executivo Municipal, são ordenadores de despesas, além do Prefeito Municipal:

- I - Os Secretários Municipais;
- II - O Secretário-Chefe da Coordenadoria de Comunicação;
- III - O Secretário Especial;
- IV - O Coordenador de Governo;

VI - O Secretário Chefe do Gabinete do Prefeito; VI - O Auditor Geral;  
VII - O Procurador Geral (SERRA, 2009b).

Nos termos do art. 2º do Decreto nº 2.207/09, estão previstas as seguintes atribuições aos ordenadores de despesas:

- I - Autorizar as despesas procedentes de sua Unidade Orçamentária ou de Unidade Orçamentária em que vinculam as despesas de sua Pasta;
- II - Homologar, revogar ou anular as licitações, bem como ratificar as dispensas ou inexigibilidades;
- III - Assinar contratos, acordos, convênios e outros instrumentos congêneres, bem como designar formalmente servidor, para acompanhar a execução e fiscalização dos mesmos e, ainda, a emitir ordem de serviço, paralisação e reinício da execução do contrato;
- IV - Autorizar empenhos e pagamentos;
- V - Determinar para que, no âmbito de sua competência, sejam observadas com rigor as normas da Lei Federal nº 4320/64, especialmente as contidas no art. 63, no que se refere à fase da liquidação da despesa, e das Leis nºs 8666/93 e 10.520/2002 e suas alterações, no que se refere a licitações e contratos;
- VI - Autorizar adiantamento, estabelecido no art. 68 da Lei Federal nº 4.320/64, em casos excepcionais, quando não for possível a realização da despesa pelo processo normal, nos precisos termos da legislação vigente;
- VII - Delegar competência, através de portaria devidamente publicada, ao seu substituto legal, para exercer as atribuições mencionadas neste artigo, quando entender necessário (SERRA, 2009b).

Com base na legislação de desconcentração administrativa vigente no Município da Serra, em que prevê a competência dos secretários municipais para atuar em suas respectivas secretarias na organização e funcionamento da administração municipal, normatizado pela Lei Municipal nº 3.479/2009, a qual, em seu artigo 10, enuncia que “aos Secretários Municipais e Autoridades de igual hierarquia competem ordenar despesas e autorizar pagamentos, na forma definida em ato do chefe do Poder Executivo Municipal”, e, em seu §2º, profere que “os Secretários Municipais e Autoridades de igual hierarquia são responsáveis civil, administrativa e criminalmente pelas despesas ordenadas e pelos pagamentos autorizados, inclusive perante o Tribunal de Contas do Estado”, trazendo assim maior responsabilização aos agentes políticos pelas suas ações enquanto ordenadores de despesas.

No Município de Vitória, foi instituída a desconcentração através da Lei nº 5.983, de 01 de outubro de 2003, alterada pela Lei nº 9.051, de 23 de novembro de 2016. Deste modo, o artigo 3º da Lei Municipal nº 5.983/2003 institui a desconcentração administrativa no âmbito do Poder Executivo Municipal de Vitória:

**Art. 3º.** Fica estabelecida a desconcentração administrativa do Poder Executivo Municipal de Vitória, com atribuição de competência às Unidades Orçamentárias para produção de atos e distribuição de decisões e

execuções administrativas.

§ 1º. As ações de produzir atos, distribuir decisões e execuções administrativas, induzem às de autorizar despesas, assinar contratos, acordos, convênios e outros instrumentos congêneres, emitir e assinar empenho, promover a liquidação das despesas, emitir e assinar ordem de pagamento e autorizar suprimento, observado as normas pertinentes à matéria.

§ 2º. O Chefe do Poder Executivo exercerá a gestão dos negócios municipais, constituídos e instrumentalizados nas ações de natureza política, que são criadas, mantidas e desenvolvidas dentro de cada uma das funções do governo.

§ 3º Na estrutura do Poder Executivo Municipal, são ordenadores de despesa:

I – os Secretários Municipais;

II – o Procurador Geral do Município; III – o Controlador Geral do Município;

IV – os Presidentes dos Fundos Municipais (VITÓRIA, 2003a).

Além disso, no Município de Vitória, através do Decreto Municipal nº 11.827, de 23 de dezembro de 2003, regulamentou a Lei nº 5.983/2003, estabelecendo quem são os ordenadores de despesa e as suas atribuições.

**Art. 1º.** No âmbito do Poder Executivo, são ordenadores de despesas:

I - o Prefeito Municipal;

II - o Procurador Geral;

III - os Secretários Municipais;

IV - o Auditor Geral;

V - o Secretário-Chefe do Gabinete do Prefeito;

VI - o Secretário-Chefe da Coordenadoria de Planejamento;

VII - o Secretário-Chefe da Coordenadoria de Comunicação; e

VIII - os Administradores regionais.

**Art. 2º.** Aos ordenadores de despesas compete:

I - autorizar as despesas procedentes de sua Unidade Orçamentária;

II - designar servidores para comporem as comissões permanentes ou especiais de licitação e equipes de trabalho, desde que observada a sua necessidade e conveniência bem como outra modalidade de licitação que possa ser adotada pelo Município, conforme estabelecer a legislação específica;

III - homologar, revogar ou anular as licitações, bem como ratificar as dispensas ou inexigibilidades;

IV - assinar contratos, acordos, convênios e outros instrumentos congêneres, bem como designar formalmente servidor, para acompanhar a execução e fiscalização dos mesmos e, ainda, a emissão de ordem de serviço, paralisação e reinício da execução do contrato;

**V - autorizar empenhos e pagamentos;**

VI - emitir e assinar nota de empenho e ordem de pagamento;

VII - determinar para que, no âmbito de sua competência, sejam observadas com rigor as normas da Lei Federal nº 4320/64, especialmente as contidas no art. 63, no que pertine à fase da liquidação da despesa, e da Lei nº 8666/93 e suas alterações, no que se refere a licitações e contratos;

VIII - autorizar adiantamento, estabelecido no art. 68 da Lei Federal nº 4.320/64, em casos excepcionais, quando não for possível a realização da despesa pelo processo normal, nos precisos termos da legislação vigente;

IX - organizar os serviços afetos à sua área, sempre sob a proteção da lei e da boa técnica, zelando pela sua eficiência e eficácia;

X - gerir os recursos orçamentários e financeiros à sua disposição, norteados pelos princípios básicos de legalidade, moralidade, publicidade, impessoalidade, legitimidade e economicidade;

XI - delegar competência, através de Portaria devidamente publicada, ao

seu substituto legal, para exercer as atribuições mencionadas neste artigo, quando entender necessário (VITORIA, 2003b).

Portanto, a atribuição de competência às Chefias das diversas Unidades Orçamentárias, para a produção de atos e distribuição e decisões e execuções administrativas pela Lei Municipal nº 5983/2003.

Já no Município de São Mateus, a adoção do modelo de desconcentração administrativa, ocorreu através do advento da Lei Municipal nº 1.192, de 12 de dezembro de 2012, no qual, a norma estabeleceu uma seção específica que trata da desconcentração, a saber:

**Art. 14.** A Administração do poder Público Municipal cujos princípios e estrutura organizacional estão definidos nesta lei, exercerá as atividades afetas à sua administração direta constituída pelos órgão aqui estabelecidos, de modo a assegurar a plena eficiência e eficácia dos serviços a serem prestados à coletividade, em estrita obediência aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, responsabilidade da Administração Pública, participação e da autonomia gerencial, elencados no ordenamento jurídico pátrio, de forma desconcentrada com planejamento, coordenação, delegação de competência, controle e prestação de contas.

**Art. 15.** Fica estabelecida a desconcentração administrativa do poder Executivo do Município de São Mateus, com atribuição de competência Às Unidades Orçamentárias para produção de atos e distribuição de decisões e execuções administrativas.

§1º. As ações de produzir atos, distribuir decisões e execuções administrativas, induzem às de autorizar despesas, assinar contratos, acordos, convênios e outros instrumentos congêneres, emitir e assinar ordem de pagamento e autorizar suprimento, observado as normas pertinentes à matéria.

§2º. O chefe do Poder Executivo exercerá a gestão dos negócios municipais, constituídos e instrumentalizados nas ações de natureza política, que são criadas, mantidas e desenvolvidas dentro de cada uma das funções do governo.

§3º. Na estrutura do poder Executivo Municipal, são ordenadores de despesa:

- I - o Prefeito Municipal;
- II - o Superintendente de controle governamental;
- III - o Procurador Geral;
- IV - o Controlador Municipal
- V - os Secretários Municipais (SÃO MATEUS, 2012).

No Município de Linhares, o sistema de desconcentração administrativa, nos termos da Lei Municipal 3.675/2017, instituiu a desconcentração da Administração Pública Municipal, atribuindo aos Secretários Municipais e cargos equivalentes a competência para autorizar despesas, produzir atos e tomar decisões técnicas e administrativas no âmbito de sua Pasta.

**Art. 2º** Fica instituída, no âmbito do Poder Executivo, a desconcentração da Administração Pública Municipal, atribuindo aos Secretários Municipais e cargos equivalentes a competência para autorizar despesas, produção de

atos, tomada de decisões técnicas e administrativas no âmbito de sua Pasta, responsabilizando-se individualmente pelos atos e procedimentos praticados.

[...]

**§ 3º** Cabe ao titular da Pasta, tratado no parágrafo anterior, de cada unidade orçamentária, a competência de contrair obrigações, bem como empenhar, liquidar e autorizar o pagamento da despesa, a serem realizadas nas áreas de suas respectivas Pastas e/ou Unidades, como também lhes compete prestar contas, e responder individualmente pelos seus respectivos resultados, por Secretaria e/ou Fundo Especial, ao Tribunal de Contas do Estado e à Câmara Municipal, nos termos estabelecidos pelas Constituições Federal, Estadual e normas emanadas dos Órgãos de Fiscalização.

[...]

**§ 5º** Na estrutura do Poder Executivo Municipal, são ordenadores de despesa:

I - o prefeito municipal;

II - o procurador municipal;

III - os secretários municipais;

IV - os gestores dos fundos especiais;

V - os que, por força de lei, ocuparem e/ou assumirem, interinamente, o cargo de Chefe do Executivo Municipal (LINHARES, 2017).

## 2.4 O MODELO DE DESCONCENTRAÇÃO NO MUNICÍPIO DE PRESIDENTE KENNEDY

No município de Presidente Kennedy, foi estabelecida inicialmente pela Lei nº. 1.159, de 06 de janeiro de 2015, a qual atribui competência às Unidades Orçamentárias para produção de atos e distribuição de decisões e execuções administrativas, de modo que determinou ao Gestor Público ou ao Ordenador de Despesa a prática concreta dos atos administrativos, em estrita observância à concepção de “ação planejada institucional” contida, não somente na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), mas também nas leis relativas ao Plano Plurianual (PPA), as Diretrizes Orçamentárias Anuais, em seu artigo 165, I a III da Constituição Federal.

Insta destacar que no ano de 2017 houve a edição de nova Lei que trata da desconcentração administrativa em âmbito Municipal, a Lei nº 1.356, de 05 de dezembro de 2017, que dispõe sobre a Desconcentração Administrativa no âmbito do Poder Executivo do Município de Presidente Kennedy/ES, revogando então a norma anterior, e também estabelecendo às Unidades Orçamentárias a atribuição de competência para produção de atos e distribuição de decisões e execuções administrativas, bem como perante o Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, no qual o Prefeito deixa de ser ordenador de despesas de todas as Secretarias Municipais.

Nesses termos, ao compulsar os diplomas legais, observa-se, em termos

legislativos, que a norma editada no ano 2017 alterou muito pouco da norma anterior, apenas o rol de ordenadores de despesas constante no § 3º do art. 2º, além de incluir os art. 9º, 14 e 15 e acrescentar o §1º no art. 10.

Deste modo, o artigo 1º da Lei Municipal nº. 1.356/2017 dispõe sobre a forma como a Administração Pública Municipal atuará, destacando a desconcentração, como forma de ação, vejamos:

Art.1º. A Administração Municipal atuará de modo a assegurar a plena eficiência e eficácia dos serviços a serem prestados à coletividade em estrita obediência aos princípios elencados no art. 73 da Lei Orgânica Municipal e mais e seguinte:

I – Desconcentração

II - Planejamento

III - Coordenação;

IV - Delegação de Competência;

V - Controle;

VI - Prestação de Contas (PRESIDENTE KENNEDY, 2017).

Nesse aspecto, o artigo 2º, da Lei nº 1.356/2017, estabeleceu a desconcentração administrativa, e quais atribuições competem aos responsáveis pelas Unidades Gestoras, em âmbito Municipal:

**Art. 2º.** Fica estabelecida a desconcentração administrativa do Poder Executivo Municipal com atribuições de competência as Unidades Orçamentárias para produção de atos e distribuição de decisões e execuções administrativas.

§ 1º As ações de produzir atos, distribuir decisões e execuções administrativas induzem às de autorizar despesas, assinar contratos, acordos, convênios e outros instrumentos congêneres, emitir e assinar empenho, promover a liquidação das despesas, emitir e assinar ordens de pagamento e autorizar suprimento, observadas as normas pertinentes à matéria (PRESIDENTE KENNEDY, 2017)

Ainda o §3º do art. 2º discrimina o rol taxativo de ordenadores de despesas, a saber:

**Art. 2º.[...]**

**§ 3º** Na estrutura do Poder Executivo Municipal são ordenadores de despesa:

I - Chefe de Gabinete;

II - Procurador Geral;

III - Controlador Geral;

IV - Secretários Municipais;

V - Coordenador de Comunicação;

VI - Presidentes de Fundos Municipais.

**§ 4º** A competência de que trata o “caput” deste artigo e seus parágrafos se estenderá aos substitutos legais, enquanto durar os impedimentos dos titulares dos órgãos mencionados nos incisos I a VI, em razão de férias, licença de saúde e outros afastamentos que a lei estabelecer, bem assim no caso de ausência da sede do Município por motivo de missão oficial (PRESIDENTE KENNEDY, 2017).

A Lei ainda no artigo 10 disciplinou as atribuições, também de forma taxativa, das obrigações que competem aos ordenadores de despesas, vejamos:

**Art. 10** Aos Ordenadores de Despesas competem:

I - Autorizar as despesas procedentes de sua Unidade Orçamentária;

II - Autorizar a abertura, homologar, revogar ou anular as licitações, bem como, ratificar as dispensas ou inexigibilidades;

III - Assinar contratos, acordos, convênios e outros instrumentos congêneres, bem como, designar formalmente servidor, para acompanhar a execução e fiscalização dos mesmos e, ainda, a emitir ordem de serviço, paralisação e reinício da execução do contrato;

IV - Autorizar empenhos e pagamentos;

V - Emitir e assinar nota de empenho e ordem de pagamento;

VI - Determinar para que, no âmbito de sua competência, sejam observadas com rigor as normas da Lei Federal nº 4320/64, especialmente as contidas no art. 63, no que pertine à fase da liquidação da despesa, e das Leis nº 8666/93 e 10.520/2002 e suas alterações, no que se refere a licitações e contratos;

[...]

X - Delegar competência, através de portaria devidamente publicada, ao seu substituto legal, para exercer as atribuições mencionadas neste artigo quando entender necessário.

§ 1º Os processos de dispensa e inexigibilidade de licitação deverão ser analisados pela Procuradoria Geral do Município antes de sua ratificação.

**Art. 11** Os Secretários Municipais, Autoridades de igual hierarquia bem como os Ordenadores de Despesa indicados no § 3º, do Art. 2º são responsáveis civil, administrativa e criminalmente pelas despesas ordenadas e pelos pagamentos autorizados inclusive perante o Tribunal de Contas do Estado, nos limites definidos na presente lei (PRESIDENTEKENNEDY, 2017). (Grifo nosso)

Vale observar que a nova norma estabeleceu prazo de 03 (três) anos para a transição e readequação das novas unidades gestoras desconcentradas, que findou em 05 de dezembro de 2020, uma vez que por orientação do TCEES, através do Parecer/Consulta TCEES Nº049/2001, as Unidades Gestoras devem ser criadas no final de um exercício financeiro para o início de outro exercício financeiro, conforme disposto no art.15 da mesma Lei, *in verbis*:

**Art.15.** Fica estabelecido o prazo de até 03 (três) anos como período de transição e readequação das novas unidades gestoras desconcentradas (PRESIDENTE KENNEDY, 2017).

Ocorre que, no ano de 2019, o Município de Presidente Kennedy realizou a criação de apenas 02 (duas) UG'S, a saber: a Secretaria Municipal de Assistência Social e a Secretaria Municipal de Educação, as quais passaram a ser Unidades Gestoras Independentes, com contas desvinculadas da Prefeitura Municipal de Presidente Kennedy e possuindo, assim, Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica próprios.

Cabe ainda destacar que, através da Lei nº 1.356/2017, houve a reformulação da estrutura orçamentária do Município, na qual ocorreu a desconcentração administrativa do Poder Executivo Municipal com atribuição de competência às Unidades Orçamentárias. Entretanto, a transformação dessas para Unidades Gestoras somente ocorrerá nos termos do art. 15, uma vez que, pelas normas do TCEES, em especial a Instrução Normativa TC nº 68, de 08 de dezembro de 2020, é definido como Unidade Gestora, nos termos do inciso V do art. 4º:

**Art. 4º** Para os efeitos desta Instrução Normativa considera-se:

[...]

V - Unidade Gestora (UG): unidade que realiza atos de gestão orçamentária, financeira, patrimonial e de controle, bem como atos de pessoal sujeitos a registro, cujo titular está sujeito ao envio de remessa de dados nos termos desta Instrução Normativa, ou a prefeitura municipal, no caso de UG consolidadora para efeitos contábeis (PRESIDENTE KENNEDY, 2017).

Restando ainda a desconcentração das demais secretarias e órgãos elencados no §3º do art. 2º, uma vez que, para tal, conforme orientação do TCEES Nº049/2001, constante no Processo TC-1786/2001:

Não obstante, cumpre ressaltar, que a adoção da execução orçamentária por intermédio de contabilidade descentralizada pode requerer, conforme o volume de transações realizadas, processamento técnico suficientemente adequado, além de instrumento de controle que não inviabilizem a execução em si, o controle, bem como a referida consolidação contábil (TCEES, 2001).

Ainda convém destacar o entendimento do TCEES acerca da Desconcentração em âmbito Municipal, uma vez que a Corte de Contas do Estado do Espírito Santo através do Acórdão nº 00457/2021-5, nos autos do processo nº 02557/2020-9, entende que por força da Lei nº 1.356/2017, se estabeleceu a desconcentração administrativa no Município de Presidente Kennedy.

O Município de Presidente Kennedy adotou o modelo de administração desconcentrada desde o advento da Lei Municipal 1.356/2017, outorgando aos Secretários Municipais competências para produzir atos, distribuir decisões e execuções administrativas, que induzem às de autorizar despesas, assinar contratos, acordos, convênios e outros instrumentos congêneres, emitir e assinar ordem de pagamento e autorizar suprimento, observando as normas pertinentes à matéria, passando-os à condição de gestores e ordenadores de despesas.

Assim, com a desconcentração, o Prefeito deixou de atuar como ordenador de despesas e gestor em contratações submetidas às Secretarias Municipais, no qual aos Secretários Municipais, em razão da competência delegada por lei.

### **3 A SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO DO MUNICÍPIO DE PRESIDENTE KENNEDY-ES**

A Educação, nos termos da Constituição Federal, é um direito do cidadão e um dever do Estado, sendo então de responsabilidade da União, Estados, Distrito Federal e dos Municípios assegurar a todos uma Educação de qualidade. Deste modo, coube à União as assistências técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, a fim de contribuir de forma que todos os entes federados possam cumprir o seu importante papel constitucional no que se refere à Educação.

Nesse sentido, aos Municípios foi definida a responsabilidade de atuar na oferta obrigatória da Educação Infantil e no Ensino Fundamental, ou seja, na Educação Básica, a fim de garantir uma formação de qualidade a todo cidadão brasileiro.

Dessa forma, a Educação é reconhecida como mecanismo que visa o desenvolvimento do aluno nas mais diversas áreas, não se restringindo ao ambiente escolar. Nesse contexto, a Educação produz o aprendizado do aluno, conhecimento que permite ao indivíduo construir o seu lugar na sociedade, ou seja, que se repercute em seu meio familiar e social.

Nesse aspecto, a atuação do Município, nos termos da Lei de Diretrizes e Bases da Educação, é entidade responsável pelo oferecimento da Educação Infantil e do Ensino Fundamental:

**Art. 11.** Os Municípios incumbir-se-ão de:

[...]

V – oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental, permitida a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino (BRASIL, 1993).

No Município de Presidente Kennedy-ES, a Educação é sua competência desde sua emancipação que ocorreu em 4 de abril de 1964. Entretanto, em busca realizada no portal do Município, foi possível identificar, ao que tudo indica, a primeira norma que define a estrutura administrativa do Município, a Lei Municipal nº 009, de 14 de julho de 1969, da qual já constava o Setor de Educação, Cultura, Assistência Social e Assistência Médico Rural.

Ainda, dispõe o art. 5º da citada Lei, ao definir as competências do Setor de Educação, Cultura, Assistência Social e Assistência Médico Rural.

**Art. 5º.** Ao Setor de Educação e Cultura, Assistência Social e Assistência Médico Rural, competem orientar e executar atividades relacionadas com o ensino e os programas de Educação fundamental e de desenvolvimento cultural do Município, criar e manter a Biblioteca Municipal. Fiscalizar a aplicação de subvenções e auxílios concedidos pelo Município a aplicação de subvenções e auxílios concedidos pelo Município a instauração educacional e cultural, e colaborar com os órgãos Federais, Estaduais e Comunitários, empenhados na Execução de serviços locais de caráter educativo ou cultural, prestar assistência médica a população rural do Município, por meio de visitas periódicas e regulares às Vilas e Povoados. (PRESIDENTE KENNEDY, 1969) (Grifo nosso)

E através da Lei Orgânica é possível evidenciar a obrigação do Município quanto à oferta de Educação à população, uma vez que o art. 145, define que o Município organizará e manterá o programa de Educação Pré-escolar e de Ensino Fundamental, observados os princípios constitucionais sobre a Educação, as diretrizes e bases estabelecidas em Lei Federal e as disposições suplementares da Legislação Estadual.

Já no tocante à legitimidade da Secretaria Municipal de Educação, a atual Lei que dispõe sobre a Estrutura Administrativa da Prefeitura Municipal de Presidente Kennedy, Lei nº 806 de 04 de fevereiro de 2009, define a Secretaria Municipal de Educação como um órgão ligado diretamente ao Chefe do Poder Executivo Municipal, tendo como âmbito de ação o planejamento, a coordenação, a execução e o controle das atividades educacionais referentes à orientação, supervisão e administração do Sistema de Educação.

Nos termos das leis municipais, é possível observar a legitimidade da Secretaria Municipal de Educação em atuar nos assuntos e ações voltados à promoção da Educação no Município, entretanto, sempre subordinada ao Chefe do Poder Executivo Municipal, em especial quanto aos atos de gestão e orçamentários.

Importa ainda destacar que, o Município de Presidente Kennedy recebe elevado valor de compensação financeira pela exploração de petróleo, os chamados royalties de Petróleo, e grande parte desses recursos está voltada para a execução orçamentária da Secretaria Municipal de Educação.

Analisando os valores da receita líquida total anual em relação aos valores destinados à Educação da rede pública municipal no mesmo período, bem como ao número de alunos matriculados, é perceptível um grande investimento em Educação.

### 3.1 ESTRUTURA DA SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO

Nos termos do art. 2º da Lei nº 806/2009, a estrutura organizacional da Prefeitura Municipal foi estabelecida visando desburocratizar e desconcentrar os circuitos de decisão, melhorando os processos, a colaboração entre os serviços, o compartilhamento de conhecimentos e a correta gestão da informação para garantir a prestação eficiente, eficaz, efetiva e relevante dos serviços públicos.

Com a implantação no novo regime administrativo, visa o Município se tornar referência em desenvolvimento sustentável, nas dimensões humana, ambiental, econômica, social e tecnológica, promovendo a melhoria da qualidade de vida dos cidadãos com ações voltadas à redução das desigualdades sociais, a erradicação da pobreza, a ampla inclusão social, a diversificação da economia, agregando valor a produção e adensamento das cadeias produtivas.

Nota-se então que, a Secretaria Municipal de Educação restou estruturada no Capítulo XIV da Lei nº 806/2009, sendo então definida com um órgão ligado ao Chefe do Poder Executivo Municipal (PRESIDENTE KENNEDY, 2009).

A Secretaria Municipal de Educação atua no planejamento, na coordenação, na execução e no controle das atividades educacionais referentes à orientação, supervisão e administração do sistema de educação, dentre outras atividades correlatas (PRESIDENTE KENNEDY, 2009).

Logo, a estrutura Administrativa da Secretaria Municipal de Educação é composta nos termos do art. 35 da Lei nº 806/2009 (PRESIDENTE KENNEDY, 2009):

**Art. 35** As Atividades da Secretaria Municipal de Educação serão executadas através dos seguintes órgãos:

I – Divisão de Apoio Administrativo da Educação;

- a) Departamento de Gestão de Pessoal da Educação;
- b) Departamento de Compras da Educação;
- c) Departamento de Controle Patrimonial da Educação;
- d) Departamento de Almoxarifado da Educação;
- e) Departamento de Merenda Escolar.

II – Divisão de Inspeção Escolar;

- a) Departamento de Projetos Educacionais
- b) Departamento de Apoio Pedagógico.
- c) Comissão do PRODES.

III – Divisão de Transporte Escolar (PRESIDENTE KENNEDY, 2009).

Importa destacar que a atual estrutura, foi inserida em virtude de alteração

trazidas pela Lei nº 1.425/2019 (PRESIDENTE KENNEDY, 2019), uma vez que antes, a estrutura da SEME era assim composta.

**Art. 35** As Atividades da Secretaria Municipal de Educação serão executadas através dos seguintes órgãos:

I - Divisão de Inspeção Escolar

- a) Departamento de Inspeção Escolar
- b) Departamento de Psicossocial
- c) Departamento de Educação Especial
- d) Departamento de Projetos Educacionais

II - Divisão de Apoio Administrativo

- a) Departamento de Secretaria Escolar e Controle de Frequência
- b) Departamento de Merenda e Almojarifado Escolar
- c) Departamento de Apoio ao Transporte Escolar (PRESIDENTE KENNEDY, 2009).

No entanto, tendo em vista a nova estrutura organizacional da SEME, é importante pontuar a evolução e divisão dos setores, uma vez que houve a segregação entre o setor de merenda escolar com o almoxarifado que antes estavam vinculados ao mesmo departamento, e como se constata, a SEME deu mais ênfase em sua nova estrutura na parte de apoio administrativo, já na parte de inspeção escolar, houve uma redução nos departamentos, de 04 (quatro) passando apenas para 02 (dois) que contemplam todas as ações, sendo ainda acrescida na estrutura da SEME, a comissão do PRODES e a Divisão de Transporte Escolar.

Ademais, além da estrutura organizacional, a estrutura física da SEME é muito maior em termos de Prédios e setores, conforme a seguir discriminado:

1. Almoxarifado
2. CMEI "Bem Me Quer"
3. CMEI "Liane Quinta"
4. CMEI "Menino Jesus"
5. CMEI "Santa Lúcia"
6. EMEF "Bom Jardim"
7. EMEI "Gente Miúda"
8. EMEIEF "Jibóia"
9. EMEIEF "Orci Batalha"
10. EMEIEF "Santa Fé"
11. EMEIEF "Santa Lúcia"
12. EMEIEF "Santana Feliz"
13. EMEIEF "Santo Eduardo"
14. EMEIEF "São Bento"
15. EMEIEF "São Paulo"
16. EMEIEF "São Salvador"
17. EMEIEF "Vilmo Ornelas Sarlo"
18. EMEIEF de Jaqueira "Bery Barreto de Araujo"
19. EMEIEF Pluridocente "Água Preta"
20. EMEIEF Pluridocente "Barra de Marobá"
21. EMEIEF Pluridocente "Mineirinho"
22. EMEIEF Unidocente "Galos"
23. EMEIEF Unidocente "Gromogol"

24. Equipe Multidisciplinar
25. Núcleo Interativo
26. PRODES - Programa do Desenvolvimento da Educação Superior e Técnico
27. Projeto Kennedy Educa Mais
28. Projeto Kennedy Educa Sempre
29. Secretaria Municipal de Educação
30. Setor de Merenda Escolar
31. Setor Pedagógico
32. Setor Administrativo - SEDE

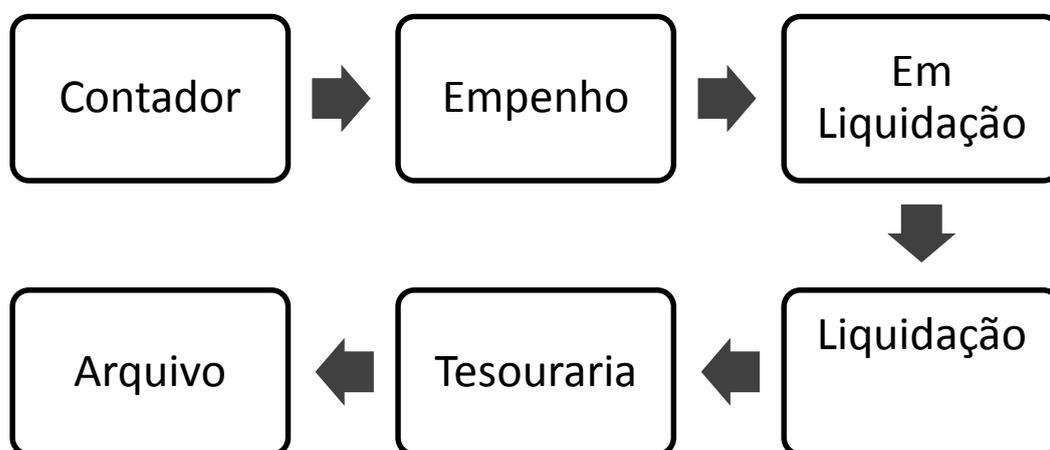
Do que se observa, a rede pública Municipal de Educação é composta por 22 (vinte e dois) unidades Escolares e, desse total, apenas 3 (três) oferecem os Anos Finais do Ensino Fundamental (E.M.E.I.F “Bery Barreto de Araújo”, E.M.E.I.F “Vilmo Ornelas Sarlo” e E.M.E.I.F “São Salvador”), ou seja, atendem alunos de 6º ao 9º ano até a Educação de Jovens e Adultos (EJA).

Além da área Educacional e pedagógica, a Secretaria Municipal de Educação tem realizado, no decorrer dos anos, diversos projetos e ações visando ao fomento do aprendizado dos alunos, dos quais pode ser citado após a edição da lei da Desconcentração, os seguintes programas:

- o programa "KENNEDY EDUCA MAIS", destinado à oferta de extensão educacional para os alunos da rede pública municipal, que abrange os anos iniciais e finais da Educação Básica. Este programa tem por finalidade ampliar tempos, espaços e oportunidades educativas no contraturno por meio do acesso aos conhecimentos e aos equipamentos sociais e culturais. O programa ainda desenvolve atividades integradas ao currículo escolar, a fim de oportunizar a aprendizagem e ampliar a formação do aluno (PRESIDENTE KENNEDY, 2017);
- o programa de destaque é o "KENNEDY EDUCA SEMPRE", voltado ao atendimento da faixa educacional de jovens e adultos, o qual permite ampliar tempos, espaços e oportunidades educativas no período noturno, oferecendo atividades integradas ao currículo escolar que também oportunizam a aprendizagem e visam a ampliar a formação do aluno (PRESIDENTE KENNEDY, 2019).

Nesse contexto, frente as elevadas ações realizadas pela SEME, na área administrativa, pedagógico, resta esclarecer que o Setor Contábil Geral da Prefeitura atende a todos as demais Unidades Orçamentárias dentre elas a SEME, sendo formado pela seguinte estrutura organizacional, conforme demonstração da Figura 01.

Figura 1 - Organograma Educação



Fonte: Do autor

Ocorre que, para a Secretaria Municipal de Educação, houve a contratação de 01 (um) contador em regime de designação temporária, que realizam toda a instrução do processo referente a parte contábil, exceto os procedimentos relacionados a Tesouraria.

Convém destacar que, a contabilidade aplicada ao setor público é regida pelos artigos 83 e seguintes da Lei nº 4.320/64, a qual tem, entre outras, as seguintes finalidades:

- evidenciar perante a Fazenda Pública a situação de todos quantos, de qualquer modo, arrecadem receitas, efetuem despesas, administrem ou guardem bens a ela pertencentes ou confiados;
- realizar ou superintender a tomada de contas dos agentes responsáveis por bens ou dinheiros públicos;
- controlar os direitos e obrigações oriundos de ajustes ou contratos da Administração Pública;
- registrar os débitos e créditos da Administração Pública com individualização do devedor ou do credor;
- evidenciar os fatos ligados à administração orçamentária, financeira e patrimonial, créditos orçamentários, a despesa empenhada, a despesa realizada e as dotações disponíveis, das obrigações e operações financeiras e dos bens patrimoniais.

## 4 METODOLOGIA

### 4.1 O UNIVERSO DA PESQUISA

O Município de Presidente Kennedy possui uma área de 586 km<sup>2</sup> e está localizado no extremo sul do Espírito Santo, na região litorânea, conforme Figura 2.

**Figura 2** – Localização do Município de Presidente Kennedy no ES.



Fonte: Prefeitura Municipal de Presidente Kennedy –ES (2019).

A cidade está situada a 159 km de Vitória e o Município faz divisa com os Municípios de Itapemirim, Atílio Vivacqua e Mimoso do Sul (PEDEAG-PK-2014).

A partir de 1930, houve alterações significativas na região, até então pertencente ao Município de Itapemirim, com a abertura de estradas, valorização das terras, criação de gado, cultivo da cana-de-açúcar, abacaxi, mandioca que resultaram no surgimento de uma série de propriedades ali estabelecidas. O núcleo urbano da região, o antigo distrito de Batalha, só passou a ter expressão após a emancipação municipal, em 30 de dezembro de 1963, com a denominação de Presidente Kennedy, desmembrado de seu território, o Município de Itapemirim.(PEDEAG-PK-2014).

Atualmente, segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2019), o Município possui cerca de 11.658 habitantes, sendo a cidade com maior PIB per capita do país.

#### 4.2 CARACTERÍSTICAS DA PESQUISA

Este projeto caracteriza-se como uma pesquisa qualitativa, exploratória, pois objetiva realizar um estudo sobre os efeitos da desconcentração orçamentária para a Secretaria Municipal de Educação no Município de Presidente Kennedy-ES, além de análise quanto aos reflexos positivos ou negativos relacionados aos recursos orçamentários antes e após a desconcentração, bem como proporcionar à pesquisadora um maior envolvimento com o assunto e, conseqüentemente, o aprimoramento de ideias e descobertas.

A pesquisa é entendida como tendo caráter documental, pois buscou compreender o objeto de estudo de forma indireta por meio da análise de diversos tipos de documentos. (SILVA, et al., 2009).

#### 4.3 INSTRUMENTOS DE COLETAS DE DADOS DA PESQUISA

A coleta de dados foi obtida por meio do Portal do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCEES) e dos Atos Normativos emanados pela Secretaria Municipal de Educação, pela Câmara Municipal e pela Administração Municipal.

Para a pesquisa, utilizou-se como instrumentos de coleta de dados, informações constantes nas Leis Orçamentárias e nas dotações da Secretaria Municipal de Educação, a fim de comparar os efeitos da aplicação dos recursos na área de Educação no período de desconcentração.

O período da pesquisa se inicia em 2015, quando da criação da Lei nº

1.159/2015, posteriormente revogada pela Lei nº 1.356/2017, e se estende até 2020, ano em que se encerrou o prazo para adequação do processo de desconcentração das demais UG's do Município.

#### 4.4 ANÁLISE DAS INFORMAÇÕES COLETADAS

Os dados coletados foram tabulados em uma planilha eletrônica usando o *software* Microsoft Excel e analisados utilizando-se a estatística descritiva. A apresentação gráfica dos dados se deu por meio de tabelas e gráficos, de modo que possibilite a melhor interpretação das variáveis analisadas.

## 5 RESULTADOS E DISCUSSÃO

### 5.1 A ALTERAÇÃO DO MODELO DE GESTÃO NO MUNICÍPIO DE PRESIDENTE KENNEDY

No Município de Presidente Kennedy, a Administração Pública adotou um novo modelo de gestão, no qual a Lei nº 1.159/2015 revogada pela Lei nº 1.356/17 disciplinou que o Município deveria atuar de modo a assegurar a plena eficiência e a eficácia dos serviços a serem prestados à coletividade, em estrita obediência aos princípios legais e a desconcentração, planejamento, coordenação, delegação de competência, controle e prestação de contas (PRESIDENTE KENNEDY, 2017).

Registra-se que a desconcentração, em linhas gerais, é realizada para que haja um descongestionamento, resultante do grande volume de atribuições que competem ao ente central, a fim de que ocorra o desempenho mais adequado e racional daquelas atribuições (PASSOS, 2005).

Conforme exposto, a desconcentração ocorre em razão da necessidade de tornar a máquina pública mais eficiente e eficaz, na medida em que nem sempre os atores envolvidos na gestão pública estão comprometidos com os resultados e impactos advindos dos muitos projetos.

Destaca-se que a atuação da Administração Pública tem por objetivo atender as necessidades da sociedade por meio de serviços públicos, sendo que é mandatário que as ações dos gestores neste sentido precisam necessariamente fundamentar-se na transparência, na eficácia, na eficiência e na efetividade. (FILHO, 2011).

Vale ressaltar que, a eficácia e a eficiência são os mais importantes critérios que avaliam o desempenho das políticas públicas. Neste sentido “[...] a avaliação de um programa público requer indicadores que possam dimensionar o grau de cumprimento dos objetivos dos mesmos (eficácia), o nível de utilização de recursos frente aos custos em disponibilizá-los (eficiência) e a efetividade social.” (SANO et.al, 2013, p. 37, apud ANTICO E JANUZZI, 2006, p. 19).

Portanto, a eficácia é entendida como sendo:

[...] o indicador que representa o grau de atingimento dos resultados esperados por uma política pública. É o tipo de indicador mais comum nos programas pela facilidade de identificação de resultado a baixo custo.

Eficácia é uma dimensão do processo de desenvolvimento implementação. É o fazer a coisa certa. A pergunta orientadora para esse indicador é: Quanto do que se esperava foi alcançado? (CHRISPINO, 2016, p. 123).

Dito de outra forma, a eficácia é determinada por meio do acompanhamento contínuo da política pública, no qual se relaciona o que se busca, com o que efetivamente se alcançou (SANO et.al, 2013).

Já a eficiência está vinculada ao “[...] nível de utilização de recursos frente aos custos em disponibilizá-los [...]” (SANO et.al, 2013, p. 37). Nesse aspecto, a eficiência “[...] define a relação entre o custo e o benefício apresentados na política pública. Está diretamente relacionado com a qualidade e o modo como são usados os recursos públicos. É fazer certo as coisas. A pergunta orientadora para este indicador é: Para fazer isso, eu poderia gastar menos?” (CHRISPINO, 2016, p. 123).

Em vista disso, a intenção do governo em desconcentrar as ações está no fato de permitir maior dinamicidade nas ações voltadas à execução dos projetos e programas, direcionados as várias Secretarias Municipais, dentre elas a Secretaria Municipal de Educação, uma vez que, através da desconcentração, as demandas são resolvidas diretamente na Secretaria, permitindo maior celeridade e economia processual.

## 5.2 A ESTRUTURA DE GESTÃO APÓS A ADMINISTRAÇÃO DESCONCENTRADA

Com o advento da desconcentração administrativa em âmbito municipal, houve a necessidade de alocar mais recursos humanos por todas as Secretarias para a execução das ações e projetos em âmbito municipal.

Destaca-se que, além de recursos humanos, houve ainda a necessidade de ampliação dos espaços, ou o remanejamento de alguns lugares, o que acarretou na locação de imóveis para subsidiar as atividades das diversas secretarias municipais.

E isso também ocorreu na Secretaria Municipal de Educação, que contratou mais profissionais na área administrativa, dentre eles 01 contador, uma vez que nos termos do art. 2º da Lei nº 1.356/2017, houve a atribuição e status de unidade orçamentária às secretarias municipais.

E nos termos da lei Municipal, cabe aos Ordenadores de Despesas a competência para produção de atos e distribuição de decisões e execuções administrativas, produzir atos, distribuir decisões e execuções administrativas

induzem às de autorizar despesas, assinar contratos, acordos, convênios e outros instrumentos congêneres, emitir e assinar empenho, promover a liquidação das despesas, emitir e assinar ordem de pagamento e autorizar suprimento, observadas as normas pertinentes à matéria (PRESIDENTE KENNEDY, 2017).

Por conseguinte, face a ampliação das responsabilizações por parte dos Secretários, houve também a ampliação do quadro de servidores, a ampliação dos projetos e ações.

A exemplo da ampliação das ações na área da Educação, após desconcentração em âmbito municipal, a Secretaria Municipal de Educação implantou dois programas voltados para o fortalecimento do ensino e da aprendizagem.

O Programa "KENNEDY EDUCA MAIS", criado pela Lei Municipal nº 1.303, de 10 de março de 2017, tem a finalidade de criar condições para que a criança desenvolva hábitos, atitudes de cidadania e habilidades, com intenção de fazer da aprendizagem um processo ativo, significativo, atraente e vivo que contribua para a construção de saberes (PRESIDENTE KENNEDY, 2017).

Ainda, foi criado no Município, o projeto "KENNEDY EDUCA SEMPRE", por meio da Lei nº 1.398, de 11 de fevereiro de 2019, com a finalidade de atender os munícipes jovens e adultos em uma extensão educacional, a fim de ampliar tempos, espaços e oportunidades educativas no período noturno. O programa oferece atividades integradas ao currículo escolar que também oportunizam a aprendizagem e visam ampliar a formação do aluno (PRESIDENTE KENNEDY, 2019).

Por fim, é possível observar que a desconcentração permitiu a ampliação das ações e programas realizados por cada Unidade Orçamentária, dos quais se destaca a Educação, de tal modo que a gestão orçamentária sofreu algumas alterações para fins de atender as regras estabelecidas pelo novo modelo de gestão municipal.

### 5.3 O CONTEXTO ORÇAMENTÁRIO APÓS A NOVA ADMINISTRAÇÃO DESCONCENTRADA

Conforme estabelecido pelo art. 2º da Lei nº 1.356/2017, aos Ordenadores de Despesas compete a produção de atos e, em decorrência disto, a tomada de decisões e execuções administrativas que, em termos práticos, se refletem na autorização de despesas que, em suma, envolvem emitir e assinar empenhos, promover a liquidação das despesas, emitir e assinar ordens de pagamento e autorizar a aquisição e o uso

de suprimentos.

Além disso, são os secretários municipais os responsáveis pela assinatura de todos os contratos ou instrumentos congêneres que possam subsidiar as ações a serem realizadas pelas Secretarias.

Portanto, alterações foram sendo ajustadas ao longo dos anos, desde a edição da primeira norma no ano de 2015, sendo, *a priori*, apenas direcionadas aos secretários as assinaturas dos contratos, os quais eram também assinados pelo Chefe do Poder Executivo, conforme buscas realizadas no portal da Transparência do Município (PRESIDENTE KENNEDY, 2021).

Todavia, nos aspectos orçamentários ainda não havia sido feita a divisão por Unidades Gestoras, apenas Unidades Orçamentárias distintas, conforme identificado no site do TCEES (TCEES, 2021), uma vez que, para tal, devem ser criados cadastros de Pessoas Jurídicas diferentes.

Vale ressaltar que Unidade Gestora, no entendimento do TCEES, em especial, através da Instrução Normativa TC nº 68/2020, é aquela que realiza atos de gestão orçamentária, financeira, patrimonial e de controle, bem como atos de pessoal sujeitos a registro, cujo titular é responsável pelo envio de remessa de dados ao TCEES.

Assim, o Poder Executivo do Município de Presidente Kennedy possui apenas 04 Unidades Gestoras, a saber: o Fundo Municipal de Saúde, o Fundo Municipal de Assistência Social, a Secretaria Municipal de Educação e a Prefeitura Municipal de Presidente Kennedy, conforme pesquisa realizada no site do TCEES (TCEES, 2021).

Possui também 13 Unidades Orçamentárias, a saber: a Secretaria Municipal de Governo, a de Administração, a de Obras, Serviços Públicos e Habitação, a de Assistência Social, a de Segurança Pública, a de Cultura, Turismo, Esporte e Lazer, a de Desenvolvimento da Agricultura e Pesca, a de Educação, a Desenvolvimento Econômico, a de Meio Ambiente, a Procuradoria Geral do Município, a Controladoria Geral do Município e a Coordenadoria de Comunicação, conforme pesquisa realizada no Portal de Transparência do Município (PRESIDENTE KENNEDY, 2021).

Deste modo, o *software* usado pelo sistema financeiro, orçamentário e patrimonial está alinhado com as treze Unidades Orçamentárias. Nele, as informações são lançadas contabilmente de acordo com as ações, projetos, aquisições e gastos, sendo todos os procedimentos de responsabilidade dos Ordenadores de Despesa/Secretários Municipais, conforme dados extraídos da Divisão de

Contabilidade do Município.

Todavia, perante os órgãos fiscalizadores, como o TCEES, apenas os gestores das quatro Unidades Gestoras é que são os responsáveis, uma vez que, para as Secretarias que ainda não estão enquadradas como Unidades Gestoras, as informações são enviadas sob a responsabilidade do Chefe do Poder Executivo, a exemplo as informações contábeis enviadas ao TCEES, conforme pesquisa realizada no site do TCEES (TCEES, 2021).

#### 5.4 DIRETRIZES DAS FONTES DE RECURSOS DA SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO

A Constituição Federal foi o marco legal relevante para a Educação no Brasil, uma vez que ela estabeleceu a vinculação de parte das receitas tributárias aos investimentos públicos na área, bem como apresenta, no seu art. 211, as responsabilidades preferenciais de cada ente federativo quanto ao oferecimento da Educação no Brasil (CF, 1988).

Nesse sentido, os municípios ficaram responsáveis, preferencialmente, pelo Ensino Fundamental e pela Educação Infantil, contando com a assistência técnica e financeira da União e do estado na implementação das funções educacionais para a sociedade.

Ainda a Constituição Federal através do art. 212, estabelece a vinculação das receitas dos estados e dos municípios e das receitas resultantes de impostos da União como as principais fontes de financiamento da Educação, através da manutenção e ao desenvolvimento do ensino na educação básica. Entretanto, os seus indicadores de qualidade sugerem que essas medidas não têm sido suficientes para garantir o financiamento adequado do ensino obrigatório de qualidade para todos os brasileiros.

A Lei das Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) se encarregou de redefinir o que se enquadra ou não no conceito de Manutenção e Desenvolvimento da Educação (MDE), que havia sido previsto na Lei nº 7.348/1985, art. 6º, § 1º. Esse foi um grande passo para corrigir desvios dos recursos da Educação.

Entretanto, outras áreas também importantes para a manutenção e o desenvolvimento da Educação não foram enquadradas pela LDB, tais como os programas voltados ao atendimento alimentar e à saúde do aluno, à assistência

psicológica e a outras formas de assistência social, além de uma série de outras despesas previstas no art. 71 da Lei.

Em seu art. 68, a LDB caracteriza outras fontes de recursos para a Educação, fora a vinculação do imposto, que é a principal fonte de financiamento. Entre essas fontes de financiamento, têm-se as receitas de transferências constitucionais e outras transferências, a receita do salário-educação e de outras contribuições sociais, receita de incentivos fiscais, além de outros recursos previstos na Lei.

#### **5.4.1 Fontes de Recurso da Secretaria Municipal de Educação**

Em termos legislativos, a CF em seu art. 212, dispõe que caberá a União aplicar, anualmente, nunca menos de dezoito por cento, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento ~~o~~bensino.

Ou seja, o Município deve aplicar no mínimo 25% da receita proveniente dos seguintes recursos: Fundo de Participação dos Municípios (FPM), Fundo de Participação dos Estados (FPE), Imposto sobre Transmissão *Causa Mortis* e Doações (ITCMD), Desoneração das Exportações (LC nº 87/96), Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), Imposto sobre Produtos Industrializados, Imposto proporcional às exportações (IPIexp), Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), cota parte de 50% do Imposto Territorial Rural (ITR) devida aos municípios, Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), Imposto de Transmissão *inter vivos*, Imposto de Transmissão de Bens Imóveis (ITBI) e o Imposto Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN), o que também é estabelecido no art. 69 da Lei nº 9.394/1996 (LDB) (BRASIL, 1988).

Além disso, a CF estabeleceu, em seu art. 60, inciso XII do ADCT, a destinação de, no mínimo, 60% dos recursos do FUNDEB ao pagamento dos profissionais do magistério da Educação Básica em efetivo exercício.

Em vista disso, a aplicação de recursos na manutenção e no desenvolvimento do ensino no Município de Presidente Kennedy tem atingindo e superado o limite de vinte e cinco por cento da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino, considerando recursos aplicados na totalidade de despesas liquidadas compatíveis à função de

governo, conforme a Lei de Diretrizes e Bases da Educação – LDB, como foi apurado no site do TCEES (TCEES, 2021).

Ainda, por meio das demonstrações contábeis, foi possível identificar que o Município também cumpre com a aplicação de 60% do FUNDEB para o pagamento dos profissionais de magistério.

Todavia, deve ser destacado que além das receitas advindas das arrecadações dos impostos, o Município de Presidente Kennedy também contabiliza no orçamento municipal, em especial nas receitas de transferências, o repasse dos *royalties*, em razão da posição geográfica na zona de produção de petróleo, o que eleva a receita municipal, e permite realizar ações e programas em prol da sociedade.

Cabe destacar que não há previsão legislativa de percentual que o Município deve aplicar na educação, salvo para os novos contratos, uma vez que após Lei Federal nº 12.858/2013, houve modificação da destinação dos recursos dos *royalties*, devendo Estados e Municípios aplicar o montante de 75% do valor arrecadado na área de Educação, ou seja, os recursos advindos de contratos novos passam a estar vinculados a educação e saúde.

#### 5.4.2 O Uso Efetivo dos Recursos na Secretaria Municipal de Educação

Para melhor analisar as fontes de recursos destinadas à Secretaria Municipal de Educação, inicialmente apresentam-se os valores gastos com as atividades voltadas à Educação pela SEME durante os anos de 2015 a 2020, em decorrência da execução orçamentária anual de toda a estrutura administrativa municipal. A Tabela 1 apresenta os recursos destinados à SEME em relação a toda a execução orçamentária anual no período de 2015 a 2020.

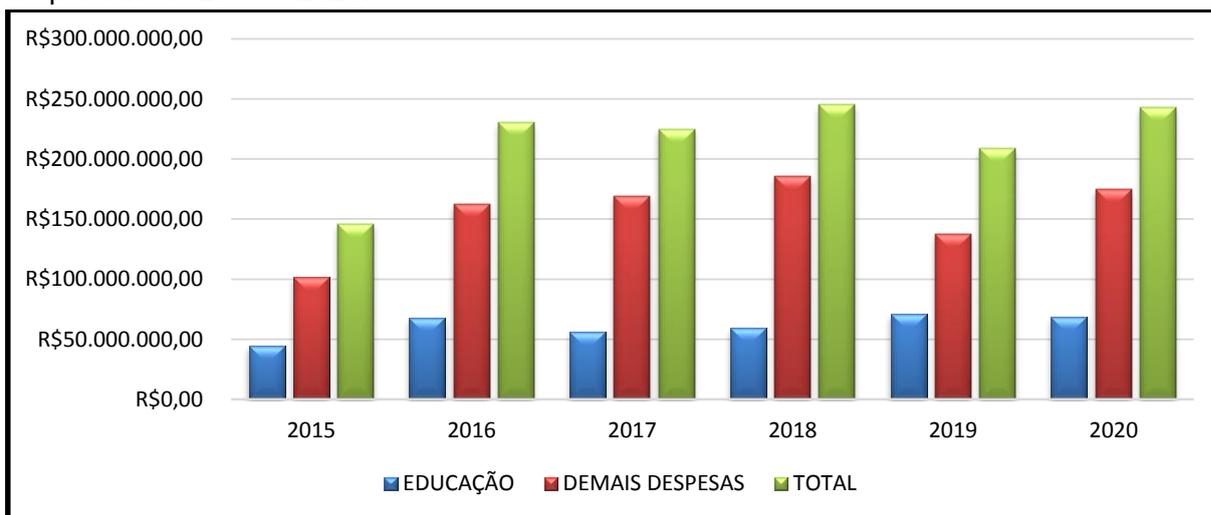
**Tabela 1** - Demonstrativo da representação dos gastos na Educação face ao orçamento anual para o período de 2015 a 2020. (Valores em R\$1,00) (\*).

| ANO  | EDUCAÇÃO      | DEMAIS DESPESAS | TOTAL          |
|------|---------------|-----------------|----------------|
| 2015 | 44.289.083,58 | 101.662.112,49  | 145.951.196,07 |
| 2016 | 67.889.242,15 | 162.430.556,02  | 230.319.798,17 |
| 2017 | 56.239.066,53 | 168.641.983,83  | 224.881.050,36 |
| 2018 | 59.593.336,26 | 185.598.368,96  | 245.191.705,22 |
| 2019 | 70.896.048,92 | 137.453.992,65  | 208.350.041,57 |
| 2020 | 68.629.422,55 | 174.639.009,81  | 243.268.432,36 |

Fonte: Elaborado pela autora, com base em dados do Balancete Analítico de Despesas Orçamentárias. 2021.

Do que se extrai da Tabela 1 é a relevante receita orçamentária é destinada a manutenção das atividades da SEME. Deste modo, deve apurar esses valores através de gráficos, a fim de demonstrar o que representa dos gastos com a SEME frente às despesas totais do Município por ano.

**Gráfico 1** - Demonstrativo da representação dos gastos na Educação face a despesa anual no período de 2015 a 2020.



Fonte: Elaborado pela autora, com base em dados do Balancete Analítico de Despesas Orçamentárias. 2021.

Assim, ao analisar a Tabela 1 e o Gráfico 1, é possível afirmar que as despesas com as atividades realizadas pela SEME tiveram relevante peso no total das despesas do Município a cada ano. Deste modo, se faz necessário destacar o percentual que representaram os gastos com a Educação, se comparados com toda a execução orçamentária anual do Município de Presidente Kennedy.

Em síntese, a Tabela 2, apresenta os recursos destinados à SEME, em percentuais, comparados aos demais gastos das outras secretarias na execução orçamentária anual no período de 2015 a 2020.

**Tabela 2** - Percentual da representação dos gastos na Educação face ao orçamento anual para o período de 2015 a 2020.

| ANO  | EDUCAÇÃO | DEMAIS DESPESAS | TOTAL   |
|------|----------|-----------------|---------|
| 2015 | 30%      | 70%             | 100,00% |
| 2016 | 29%      | 71%             | 100,00% |
| 2017 | 25%      | 75%             | 100,00% |
| 2018 | 24%      | 76%             | 100,00% |
| 2019 | 34%      | 66%             | 100,00% |
| 2020 | 28%      | 72%             | 100,00% |

Fonte: Elaborado pela autora, com base em dados do Balancete Analítico de Despesas Orçamentárias. 2021.

Ao analisar a Tabela 2, é possível destacar que as despesas realizadas pela SEME, se comparadas com as despesas totais do Município, apresentaram certa estabilidade, variando entre 24% e 34% no período analisado.

Ainda, buscou-se analisar as fontes de recurso destinadas à Secretaria Municipal de Educação entre os anos de 2015 e 2018, período em que foi estabelecida a desconcentração administrativa do Município, tornando a SEME uma Unidade Orçamentária independente, conforme Tabela 3.

**Tabela 3** - Demonstrativo dos recursos e fontes destinados à SEME durante os anos de 2015 a 2018. (Valores em R\$1,00) (\*).

| <b>FONTE</b>    | <b>RECURSO</b>                            | <b>2015</b>          | <b>2016</b>          | <b>2017</b>          | <b>2018</b>          |
|-----------------|---|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|
| <b>11010000</b> | MDE                                       | 2.862.043,46         | 4.508.981,32         | 4.158.334,48         | <b>5.383.759,32</b>  |
| <b>11020000</b> | Fundeb (40%)                              | 1.159.650,31         | 2.199.224,99         | 3.245.729,63         | <b>3.503.467,40</b>  |
| <b>11030000</b> | Fundeb (Pag. Profissionais Do Magistério) | 7.536.387,18         | 6.207.991,67         | 5.807.344,49         | <b>7.123.360,56</b>  |
| <b>11070000</b> | FNDE                                      | 208.027,13           | 3.043.899,07         | 682.855,27           | <b>359.934,83</b>    |
| <b>11190000</b> | FNDE (Salário Educação)                   | 0,00                 | 0,00                 | 0,00                 | <b>316.230,00</b>    |
| <b>11990000</b> | Demais Recursos Vinculados                | 874.285,48           | 1.142.120,15         | 985.517,58           | <b>0,00</b>          |
| <b>19030000</b> | Alienação DeBens                          | 0,00                 | 0,00                 | 0,00                 | <b>0,00</b>          |
| <b>19990000</b> | Outros Recursos De Aplicação              | 0,00                 | 0,00                 | 0,00                 | <b>219.201,78</b>    |
| <b>36040000</b> | Royalties do Petróleo                     | 0,00                 | 529.485,62           | 11.549.125,13        | <b>7.187.879,93</b>  |
| <b>16040000</b> | Royalties doPetróleo                      | 31.648.690,02        | 50.224.243,17        | 29.810.159,95        | <b>34.781.216,55</b> |
|                 | <b>Total</b>                              | <b>44.289.083,58</b> | <b>67.889.242,15</b> | <b>56.239.066,53</b> | <b>59.593.336,26</b> |

Fonte: Elaborado pela autora, com base em dados do Balancete Analítico de Despesas Orçamentárias. 2021.

Nota-se que a Tabela 3, representa todos os recursos e suas fontes que foram destinados à SEME entre os anos de 2015 a 2018, para a execução das suas despesas.

Observa-se que as fontes de recursos foram mantidas entre os anos de 2015 a 2018, sendo acrescido no ano de 2018, a fonte de recurso 19990000 – Outros Recursos de Aplicação, a qual, conforme se demonstra na planilha, foi criada em substituição à Fonte 11990000 - Demais Recursos Vinculados.

Além disso, é possível observar a inclusão da Fonte de Recurso 11190000 - FNDE (Salário Educação) no ano de 2018.

Convém destacar os valores orçamentários destinados a SEME conforme tabela 3 sofreram oscilação durante os anos de 2015 e 2018, se elevando entre os

anos de 2015 para o ano de 2016, tendo um decréscimo no ano de 2017 e elevando-se no ano de 2018, tendo essa oscilação sido resultado da queda da arrecadação municipal.

Deste modo, no ano de 2019, ocorreu de fato a transformação da Secretaria Municipal de Educação em uma Unidade Gestora. E a Tabela 4, representa todos os recursos e suas fontes que foram destinados à SEME entre os anos de 2019 a 2020, para a execução das suas despesas.

**Tabela 4** - Demonstrativo dos recursos e fontes destinados à SEME durante os anos de 2019 a 2020. (Valores em R\$1,00) (\*).

| <b>FONTE</b>           | <b>RECURSO</b>                                   | <b>2019</b>          | <b>2020</b>          |
|------------------------|--|----------------------|----------------------|
| <b>109.000.000.000</b> | Outros Recursos não Vinculados                   | 1.192.440,00         | <b>72.935,84</b>     |
| <b>111.100.000.000</b> | Receita de Impostos e de Transferências          | 5.761.599,59         | <b>6.085.531,16</b>  |
| <b>111.200.000.000</b> | Transferência do Fundeb (60%)                    | 8.408.356,01         | <b>9.922.360,81</b>  |
| <b>111.200.000.010</b> | Fundeb-Pagamento Dos Profissionais Do Magistério | -                    | -                    |
| <b>111.300.000.000</b> | Transferência do Fundeb (40%)                    | 4.433.910,82         | <b>2.961.879,55</b>  |
| <b>112.000.000.000</b> | Transferência Salário Educação                   | 4.700,00             | -                    |
| <b>112.100.000.000</b> | Transferência de Recursos do FNDE                | -                    | -                    |
| <b>112.200.000.000</b> | Transferência de Recursos do FNDE                | 191.935,38           | -                    |
| <b>112.300.000.000</b> | Transferência de Recursos do FNDE                | 274.270,75           | <b>83.877,48</b>     |
| <b>112.400.000.000</b> | Outras Transferências                            | -                    | -                    |
| <b>114.000.000.000</b> | <i>Royalties</i> do Petróleo                     | 47.349.656,02        | <b>49.275.834,45</b> |
| <b>115.000.000.000</b> | Receita de Impostos e de Transferências          | -                    | -                    |
| <b>119.000.000.000</b> | Outros Recursos Vinculados                       | 750.049,55           | <b>227.003,26</b>    |
| <b>153.000.000.000</b> | Transferência da União                           | -                    | -                    |
| <b>253.000.000.000</b> | Transferência da União                           | 2.529.130,80         | -                    |
|                        | <b>TOTAL</b>                                     | <b>70.896.048,92</b> | <b>68.629.422,55</b> |

Fonte: Elaborado pela autora, com base em dados do Balancete Analítico de Despesas Orçamentárias. 2021.

Observa-se que as fontes de recursos foram mantidas entre os anos de 2019 a 2020, sendo que para a Fonte de Recurso 111.200.000.010 – FUNDEB-Pagamento dos Profissionais do Magistério, Fonte de Recurso 112.100.000.000 - Transferência de Recursos do FNDE, Fonte de Recurso 112.400.000.000 - Outras Transferências, Fonte de Recurso 115.000.000.000 - Receita de Impostos e de Transferências e Fonte de Recurso 153.000.000.000 - Transferência da União, não houve lançamento de recursos para os anos de 2019 e 2020, conforme se demonstra na Tabela 04.

Ainda é possível identificar que para o ano de 2020 não houve lançamento de recursos para as seguintes Fontes de Recurso: 112.000.000.000 - Transferência Salário Educação; 112.200.000.000 - Transferência de Recursos do FNDE; e 253.000.000.000 - Transferência da União.

Destacam-se os valores destinados a SEME durante os anos de 2019 e 2020, período no qual é possível observar que houve um decréscimo para o ano de 2020, na ordem de R\$ 2.266.626,37 (dois milhões, duzentos e sessenta e seis mil, seiscentos e vinte e seis reais e trinta e sete centavos), isso em decorrência da ausência do repasse dos recursos de transferências da União.

## 5.5 DA EXECUÇÃO DAS AÇÕES ANTES E APÓS A DESCONCENTRAÇÃO ADMINISTRATIVA NA SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO

### 5.5.1 Da Execução Orçamentária antes e após a desconcentração na Secretaria Municipal de Educação

Com objetivo de atender as ações de governo constantes no PPA, as políticas e metas previstas para um período de 4 anos, com os objetivos e metas para os investimentos e os programas, que a cada ano estão definidas na LDO e por conseguinte na LOA.

Por isso, com a desconcentração administrativa, houve a delegação de autonomia orçamentária, apontada como um fator limitante para o poder decisório, na medida em que o desenho institucional se caracteriza levando em considerações as necessidades e prioridades de cada órgão, que são encaminhadas ao governo para que sejam contempladas no orçamento.

Portanto, as Unidades Gestoras realizam as atividades, ações, programas e projetos, tendo em vista as obrigações legais, com os seus próprios orçamentos.

Observa-se nas competências exercidas pelas Unidades Gestoras, seu caráter deliberativo em relação às ações, projetos, recursos e resultados das atividades executadas, o que caracteriza a desconcentração administrativa.

Desta forma, a tabela 5, visa demonstrar acerca da autonomia da Secretaria Municipal de Educação, no que se refere a gestão orçamentária, uma vez que, o orçamento é a base para todas as ações a serem realizadas por qualquer órgão público.

No qual a tabela demonstra os valores gastos por cada ação e projeto durante os anos de 2015 a 2020, de forma discriminada.

**Tabela 5** - Demonstrativo das ações e projetos da SEME durante os anos de 2015 a 2020. (Valores em R\$1,00) (\*).

| <b>AÇÕES E PROJETOS</b>   | <b>2015</b>       | <b>2016</b>       | <b>2017</b>       | <b>2018</b>       | <b>2019</b>       | <b>2020</b>       |
|---|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| <b>Administração Geral</b>  | R\$ 2.996.781,75  | R\$ 5.413.921,46  | R\$ 4.300.995,15  | R\$ 4.164.975,28  | R\$ 5.551.041,66  | R\$ 5.913.023,22  |
| Promoção de Eventos e Conferencias Ligados À Educação                             |                   |                   |                   | R\$ 6.822,60      |                   |                   |
| <b>Alimentação e Nutrição</b>   | R\$ 1.061.082,71  | R\$ 2.754.445,07  | R\$ 1.540.925,63  | R\$ 268.938,10    | R\$ 3.652.619,06  | R\$ 4.609.066,07  |
| Distrib. Merenda Escolar - Creche   |                   |                   |                   | R\$ 189.500,72    | R\$ 729.533,89    | R\$ 724.890,59    |
| Distrib. Merenda Escolar - Pré  |                   |                   |                   | R\$ 79.437,38     | R\$ 286.778,55    | R\$ 507.467,17    |
| Distrib. Merenda Escolar - Infantil   | R\$ 1.000.352,71  | R\$ 2.754.445,07  |                   |                   |                   |                   |
| Distrib. Merenda Escolar - Ensino Fundamental                                     |                   |                   | R\$ 3.633.860,82  | R\$ 489.703,79    | R\$ 1.905.248,84  | R\$ 2.648.613,36  |
| Distrib. Merenda Escolar do Ensino Fundamental - AEE                              |                   |                   |                   | R\$ 10.085,83     | R\$ 13.322,66     | R\$ 2.286,69      |
| Distrib. Merenda Escolar - Ensino Fundamental - Quilombola                        |                   |                   | R\$ 86.459,49     |                   | R\$ 169.381,53    | R\$ 62.513,50     |
| Distrib. Merenda Escolar - Ensino Fundamental - Mais Educação                     |                   |                   |                   |                   | R\$ 322.444,59    | R\$ 298.647,53    |
| Distrib. Merenda Escolar Do Ensino Jovens E Adultos EJA                           |                   |                   | R\$ 170.407,82    |                   | R\$ 225.909,00    | R\$ 364.647,23    |
| Implantação E Implementação Da Cozinha de Ouro                                    | R\$ 60.730,00     |                   |                   | R\$ 89.770,00     | R\$ 88.325,00     |                   |
| <b>Ensino Fundamental</b>   | R\$ 29.910.644,05 | R\$ 49.071.257,45 | R\$ 44.830.453,16 | R\$ 39.663.689,06 | R\$ 2.878.945,91  | R\$ 5.027.044,80  |
| Formação Professores -  | R\$ 13.878,80     | R\$ 453.255,64    | R\$ 19.797,48     | R\$ 20.445,72     |                   |                   |
| Constr., Ref., Equipar Creches  | R\$ 2.046.121,40  | R\$ 6.794.309,75  | R\$ 4.600.301,99  | R\$ 4.084.842,09  | R\$ 4.699.336,62  |                   |
| Constr., Ref., Equipar Escolas do Ensino Fundamental                              |                   |                   |                   | R\$ 674.949,02    | R\$ 1.265.822,85  | R\$ 215.426,55    |
| Aquisição de Uniformes, Material Escolar e Livros Didáticos para a rede Municipal |                   |                   | R\$ 429.287,67    | R\$ 674.949,02    |                   |                   |
| Manutenção das Atividades do AEE  |                   |                   |                   |                   | R\$ 382.188,00    | R\$ 1.375.695,79  |
| Aquisição Kit e Confecção Uniforme Manutenção "Kennedy Educa Mais"                |                   |                   |                   |                   |                   | R\$ 849.967,35    |
|   |                   |                   |                   |                   |                   | R\$ 119.999,64    |
| <b>Ensino Superior</b>  | R\$ 8.504.389,01  | R\$ 15.399.821,44 | R\$ 16.441.239,10 | R\$ 20.025.028,87 | R\$ 18.441.308,64 | R\$ 20.373.799,93 |
| <b>Educação Infantil</b>  | R\$ 1.696.972,92  | R\$ 7.740.589,06  | R\$ 7.450.897,30  | R\$ 10.124.468,47 | R\$ 7.913.869,23  | R\$ 11.666.419,37 |
| Constr., Ref., Equipar Escolas  |                   |                   |                   |                   |                   | R\$ 4.017.927,60  |
| Aquisição Kit e Uniforme Escolar  |                   |                   |                   |                   |                   | R\$ 360.644,25    |
| <b>Educação de Jovens e Adultos</b>   | R\$ 119.213,14    | R\$ 876.412,30    | R\$ 904.506,31    | R\$ 2.210.814,61  | R\$ 2.098.041,71  | R\$ 2.262.197,41  |

Fonte: Elaborado pela autora, com base em dados do Balancete Analítico de Despesas Orçamentárias. 2021.

Do que se extrai da Tabela 5, é a constatação que no decorrer dos anos, o orçamento da SEME foi mais bem distribuído, permitindo, assim, maior controle do que efetivamente foi gasto com cada plano e ação executada pela secretaria.

Assim conforme se constata através da Tabela 5, houve uma oscilação na destinação das fontes de despesa no decorrer dos anos, sendo perceptível, que em alguns anos, houve a destinação dos recursos para determinada ação, ao passo em que em outro ano, a destinação dos recursos foi direcionada para outra.

A exemplo do que se constata, está no fato de que os lançamentos e distribuição das despesas no elemento: alimentação e nutrição, que, no decorrer dos anos foram sendo inseridas mais subdivisões, tais como: distribuição de merenda escolar para a Creche, para o Pré e para o Atendimento Educacional Especializado - AEE, que foram lançados a partir do ano de 2018. Já o lançamento da distribuição de merenda para o projeto Mais Educação ocorreu no ano de 2019.

Outra evidência constante na tabela 5 é que no elemento de despesa alimentação e nutrição, é a alternância quanto aos lançamentos de algumas fontes, tais como a distribuição de merenda para o quilombola, o EJA e também para o projeto da cozinha de ouro, ao que se percebe, que foram lançados em anos alternados.

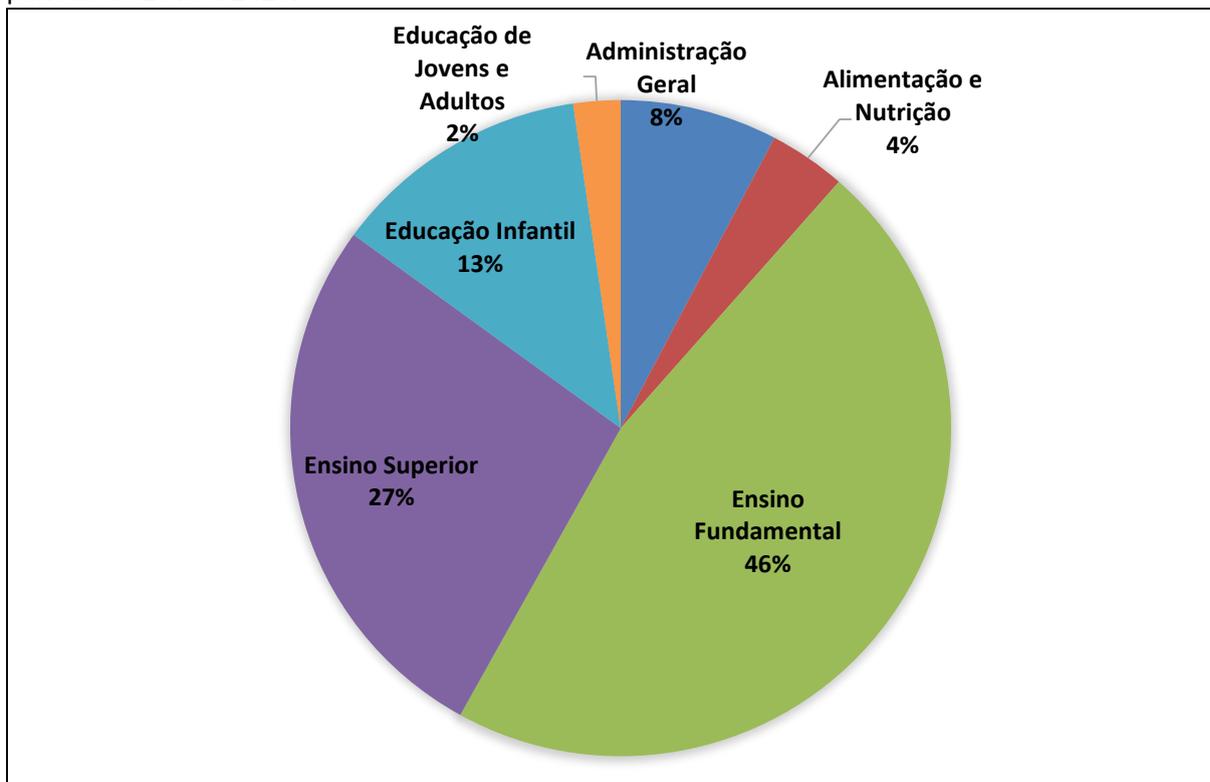
Ainda é possível identificar que houve um acréscimo na indicação das fontes de despesas no ano de 2019 e conseqüentemente no ano de 2020, o que se evidencia que com a desconcentração, o orçamento da Secretaria Municipal de Educação pode ser estabelecido visando atender de fato a mais demandas, ou até mesmo ser devidamente corrigido.

E para melhor demonstrar os valores com cada ação e projeto durante os anos de 2015 a 2020, optou-se por elaborar o Gráfico 02, o qual apresenta o total de gastos entre os anos de 2015 a 2020 com as ações e projetos da Secretaria Municipal de Educação.

E desta maneira, permite que se constate que a maior parte dos recursos orçamentários durante os anos de 2015 a 2020 da Secretaria Municipal de Educação foi destinado a Educação Fundamental, com o percentual de 46%, seguido do Ensino Superior com o percentual de 27%, após está a Educação Infantil com 13%, seguida da Administração Geral, receita classificada para os gastos com a administração da SEME no percentual de 8%, e os gastos com a alimentação e nutrição foram no percentual de 4% e somente com 2% está a Educação de Jovens e Adultos.

Isto posto, foi possível constatar que as alternâncias de recursos, são reflexos das ações e projetos da SEME, não tendo no Município legislação que defina os percentuais mínimos para cada modalidade de Ensino.

**Gráfico 2** - Demonstrativo da representação dos gastos com as ações na Secretaria Municipal de no período de 2015 a 2020.



Fonte: Elaborado pela autora, com base em dados do Balancete Analítico de Despesas Orçamentárias. 2021.

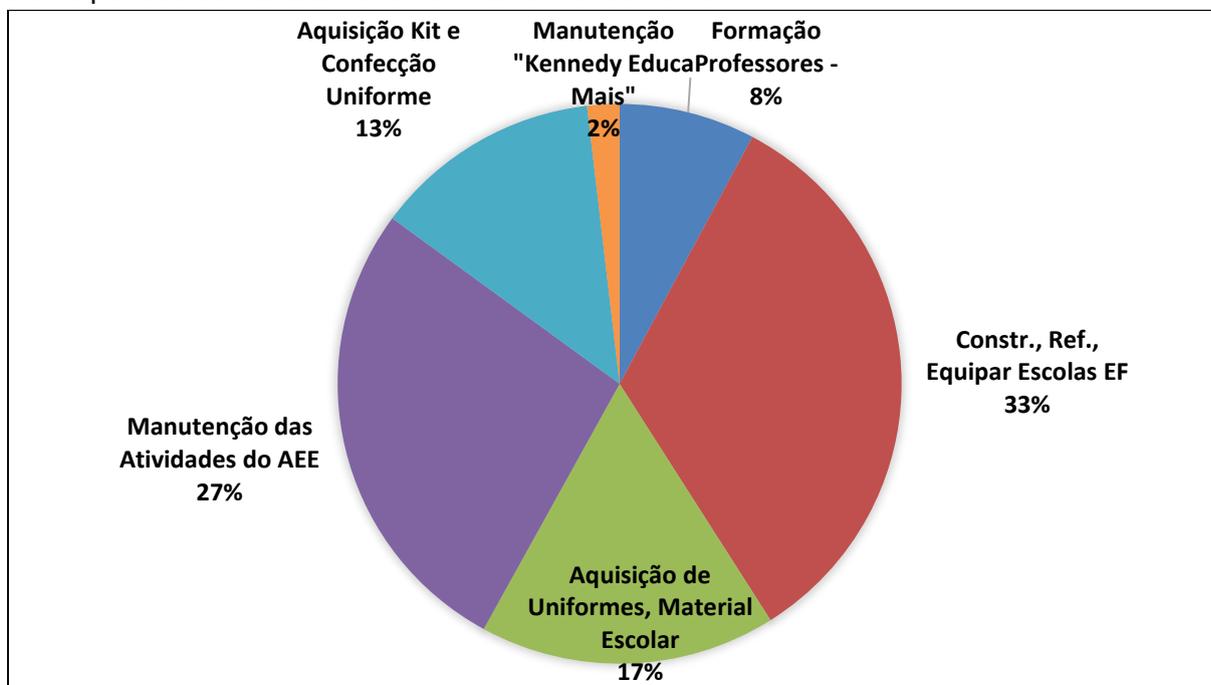
Assim, é possível constatar que a maior parte do orçamento da Secretaria Municipal de Educação do Município de Presidente Kennedy durante os anos de 2015 a 2020, foi destinado a manutenção do Ensino Fundamental, e com isso, conforme se evidenciou na Tabela 5, muitos foram as ações e projetos constantes no orçamento do Ensino Fundamental durante o período.

Desta forma, o Gráfico 3 visa demonstrar o percentual que cada ação e projeto representou no orçamento da SEME, em especial, na manutenção do Ensino Fundamental.

Sendo possível concluir que, os maiores investimentos foram a construção, reforma, e equipamentos para as escolas no percentual de 33%, seguida as atividades voltadas ao Atendimento Educacional Especializado com 27%, após está a aquisição de uniformes no percentual de 17%, seguida da aquisição dos kits no percentual de

13%, depois está o gasto com formação dos professores com 8% e a manutenção do projeto “Kennedy Educa Mais” com 2%.

**Gráfico 3** - Demonstrativo da representação dos gastos com as ações na Secretaria Municipal de no período de 2015 a 2020 no Ensino Fundamental.



Fonte: Elaborado pela autora, com base em dados do Balancete Analítico de Despesas Orçamentárias. 2021.

Ainda é possível destacar em segundo lugar no ranking dos gastos na SEME durante os anos de 2015 a 2020, está a manutenção do Ensino Superior, com o percentual de 27%. Ocorre que nos balancetes analisados não constam subdivisões destes gastos, sendo então questionado ao setor contábil, que informou tratar-se dos gastos com as bolsas de estudo concedidas aos munícipes.

Em terceiro lugar no ranking estão os gastos com a manutenção do Ensino Infantil, que na análise apresentada conforme Tabela 5, se constituiu no percentual de 92% com a construção, reforma e equipamentos para as escolas e a aquisição de uniformes no percentual de 8%.

### 5.5.2 Da Execução das Ações e Projetos antes e após a desconcentração na Secretaria Municipal de Educação

Conforme se constata nos orçamentos anuais a SEME executa várias ações e projetos voltados a Educação, e, em razão disso, buscou-se identificar de fato o que

a SEME realizou nos anos de 2015 a 2020, quais foram os projetos, as ações realizadas pelo Município, antes e após a desconcentração.

Todavia, para os anos de 2015 a 2017, a pesquisa restou limitada pela ausência de informações e relatórios que contemplasse todas as ações realizadas pelo Município, sendo dentre as fontes de pesquisa o site do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, órgão que exerce o controle externo dos atos da Administração Pública, e que, no ano de 2017, estabeleceu normativo que trataram de envio de informações das prestações de contas ao TCEES.

A Secretaria Municipal de Educação, a partir do ano de 2018, começou a elaborar os relatórios de gestão, que se constitui em um relatório contendo informações de natureza orçamentária, financeira, operacional, patrimonial e de gestão fiscal, organizado de forma a permitir uma visão sistêmica do desempenho do governo ou da conformidade e desempenho dos atos de gestão praticados pelos responsáveis pelas unidades jurisdicionadas, ou seja, os Municípios e as Unidades Gestoras.

Então, em consulta à Secretaria Municipal de Educação, evidenciou-se o Relatório de Gestão referente ao ano de 2018, mesmo a SEME não tendo a obrigatoriedade de envio ao TCEES, uma vez que ainda não havia sido concretizada a transformação de Unidade Orçamentária para Unidade Gestora. Deste modo, em análise ao relatório de gestão, constatou-se que a Secretaria Municipal de Educação desenvolveu no ano de 2018, as seguintes ações.

Na parte do Pedagógico, a SEME realizou:

- formação de professores da Educação infantil e do ensino fundamental séries iniciais e finais, no qual os Professores de Educação infantil puderam instrumentalizar-se na compreensão de trabalhar o ensino infantil através da ludicidade. Já os professores do fundamental 1 e 2 receberam orientações sobre como lidar com alunos deficientes na sala de aula. Ainda houve a oferta de formação e a capacitação de profissionais auxiliares e cuidadores.
- foram adquiridos kits escolares e livros didáticos e foram oferecidos como incentivo aos estudantes;
- aplicou amostras de escrita, leitura e realizou intervenções nas turmas de alfabetização de 1º, 2º e 3º ano do Ensino Fundamental. Já nas turmas de 4º e 5º ano foram desenvolvidas as Olimpíadas de Matemática e Língua Portuguesa além do Programa Agrinho do SENAR;
- aplicou o Simulado pelo Projeto Educa Mais para todos os alunos do ensino fundamental da rede municipal de ensino, com premiação para alunos que se destacaram em cada ano/etapa de cada escola polo e das escolas do campo. Além da aplicação de provas e externas PAEBES;
- realizou a feira cultural tecnológica visando o enriquecimento dos conhecimentos global e tecnológico, o 4º concurso de redação da DPU, com o tema: Promoção dos direitos humanos e garantia do acesso à justiça.

Na parte de Infraestrutura, a Secretaria Municipal de Educação, realizou:

- inaugurou o CIMEI Santa Lúcia, proporcionando um melhor atendimento às mães da comunidade;
- adquiriu berços, colchões de solteiro, capas para colchões de solteiro e de berços, utensílios de cozinha para as escolas e creches, brinquedos pedagógicos e educativos para tornar as aulas mais lúdicas, mesas, cadeiras, armários, estantes, ar-condicionado portátil, material de expediente;
- foram feitas as contratações de salas moduladas para compor a estrutura do projeto Kennedy Educa Mais e das três escolas polo, e para o bom desenvolvimento do projeto foram montadas duas equipes, um Núcleo Interativo para atender a Educação Infantil com: fonoaudiólogos, psicólogos, fisioterapeutas e assistente social e a Equipe Multidisciplinar votada ao atendimento do Ensino Fundamental com esses profissionais da área da saúde para diagnosticar e tratar os problemas apresentados pelos alunos, contribuindo assim para um bom desenvolvimento cognitivo e uma aprendizagem sólida. Desenvolveu também no projeto Kennedy Educa Mais as atividades de dança, música, teatro e bale, oportunizando o estudante a ampliação de seus conhecimentos e aptidões.

A Secretaria Municipal de Educação desenvolveu os seguintes projetos:

- desenvolveu o projeto Cozinha de Ouro, na busca da valorização, orientação, capacitação e atualização do profissional para que exerça boas práticas de higiene, que evite a contaminação dos alimentos e o desperdício;
- oferta e custeio de ensino superior e formação técnica por meio do PRODES;
- transporte escolar da Educação infantil, fundamental, superior e parceria com o Estado para o ensino médio;
- Desenvolve nas férias escolares o Projeto Verão em que as creches funcionam para atender as mães que trabalham.

A Secretaria Municipal de Educação desenvolveu no ano de 2019, conforme dados extraídos do Relatório de Gestão, disponível no site do TCEES, realizou as seguintes ações.

- Concessão de Bolsas de Estudos aos munícipes, através do Programa do Desenvolvimento da Educação Superior e Técnico – PRODES;
- projeto Colorindo meu Prato, desenvolvido pelas nutricionistas do Setor de Merenda da Secretaria Municipal de Educação nas escolas da Rede Municipal de Ensino, com a finalidade de aquisição de bons hábitos alimentares;
- desenvolveu o projeto Cozinha de Ouro pelas nutricionistas do Setor de Merenda da Secretaria Municipal de Educação com as merendeiras das escolas da Rede Municipal de Ensino, visando a oferta de refeições de qualidade assim como estimulam os escolares a desenvolverem hábitos alimentares saudáveis;
- desenvolveu a Formação da Brigada de Incêndio, voltada para vigilantes e porteiros que atendem a Secretaria Municipal de Educação e todos os seus demais setores.
- realizou a Olimpíada Brasileira de Astronomia e Astronáutica, no qual a participação dos alunos é voluntária e não há obrigatoriedade de número mínimo ou máximo de alunos, ou seja, o número de alunos participantes não é determinado.

- aplicou planos de inferências com atividades para consolidação da alfabetização, no qual as ações possibilitaram refletir a necessidade do acompanhamento e proposição contínua de atividades que desafiassem os alunos avançarem nas suas hipóteses de leitura e escrita;
- realizou o Programa Agrinho, de Responsabilidade Social do Serviço Nacional de Aprendizagem Rural – SENAR-ES que visa desenvolver ações educativas nas escolas que propiciem o despertar da consciência de cidadania, no qual foi desenvolvido nas turmas do 4º ao 9º ano das escolas municipal, no eixo “Saber e atuar para melhorar o mundo” com o tema: “Inovações e Tecnologias em Defesa do Meio Ambiente”;
- desenvolveu o Programa BNCC, visando a formação *on line* com 3 módulos para apresentação do novo currículo do Espírito Santo a partir do seu contexto em prol de uma Educação com foco na aprendizagem do estudante;
- desenvolveu o programa de Avaliação do PAEBES, que visou avaliar os alunos do 1º, 2º, 3º, 5º e 9º anos do Ensino Fundamental e a 3ª Série do Ensino Médio que avalia anualmente o nível de apropriação dos estudantes em Língua Portuguesa e Matemática (de todas as etapas avaliadas);
- Programa SAEBE (Prova Brasil) que é uma avaliação aplicada de dois em dois anos em escolas públicas urbanas e rurais no quinto e no nono anos do ensino fundamental, que tem como objetivo avaliar a qualidade do ensino oferecido pelo sistema educacional brasileiro a partir de testes padronizados e questionários socioeconômicos;
- Programa Saúde na Escola O Programa Saúde na Escola (PSE), política Inter setorial da Saúde e da Educação, no qual as políticas de saúde e Educação são voltadas às crianças, adolescentes, jovens e adultos da Educação;
- Programa Trilhas que visa a orientação pelos profissionais do Setor Pedagógico da Secretaria Municipal de Educação, ferramenta de apoio para os educadores. Ele ajuda na formação dos docentes e alfabetização dos alunos, possibilitando novas práticas de leitura e escrita. Para o aperfeiçoamento dos professores alfabetizadores, o TRILHAS fornece um curso a distância com muita leitura e atividades para o cursista, sugere também muitas obras literárias para o professor trabalhar com seus alunos na hora de praticar a escrita;
- Projeto Preparatório SAEBE e PAEBES, visa à elaboração e aplicação de simulados contendo 10 questões de Matemática e 10 de Língua Portuguesa contando também com uma produção textual para as turmas de 1º ao 5º ano.
- Oficina Vendinha Capixaba é de autoria do Governo do Estado através da Secretaria Estadual da Fazenda (SEFAZ), foi incluída no Programa Municipal de Educação Tributária da Secretaria de Finanças de Presidente Kennedy, em parceria com a Secretaria de Educação e a Sala do Empreendedor, e tem por finalidade promover a Educação tributária através da orientação sobre a importância da emissão da Nota Fiscal.

A Secretaria Municipal de Educação desenvolveu no ano de 2020, conforme dados extraídos do Relatório de Gestão, disponível no site do TCEES, as seguintes ações.

- Concessão de Bolsas de Estudos aos munícipes, através do Programa do Desenvolvimento da Educação Superior e Técnico – PRODES;
- Oferta de Kit Merenda, nos termos Decreto Municipal nº 29, de 03 de abril de 2020, que autoriza a distribuição de “Kit Merenda” aos alunos da rede pública de ensino durante o período de suspensão das atividades escolares decorrentes da pandemia do novo coronavírus – COVID-19;

- Oferta de Uniforme Escolar para os educandos da rede municipal de ensino, evitando que outras pessoas se infiltrem no meio escolar, o que possibilita a identificação dos alunos dentro e fora das unidades escolares;
- Oferta de Kits Escolares a fim de atender a todos os alunos e professores da Rede Municipal de Ensino.

Em razão da pandemia, no ano de 2020, no mês de março as aulas foram suspensas, entretanto, a equipe da Secretaria Municipal de Educação de Presidente Kennedy iniciou a elaboração e a entrega, em domicílio, de apostilas com atividades complementares a todos os alunos da rede de ensino, uma vez que grande parte dos alunos não tem acesso à tecnologia e/ou à internet, sendo ainda utilizada como ferramenta o WhatsApp, um canal entre os alunos e os professores.

Por fim, pode se constatar que através da desconcentração, ocorreu maior controle das ações e projetos realizados pela Secretaria Municipal de Educação, bem como maior distribuição e controle dos gastos com essas ações e projetos.

E que somente após a desconcentração que houve a aplicação responsável dos recursos financeiros públicos e dos royalties de petróleo na Educação do município.

### **5.5.3. Do Produto Final**

Como produto final da pesquisa, foi elaborada uma cartilha, Apêndice A, que será entregue aos gestores municipais, e disponibilizadas aos munícipes, contendo as ações realizadas na Secretaria Municipal de Educação com os recursos orçamentários oriundos da desconcentração, levando-se em conta os preceitos constitucionais, a fim de proporcionar de forma clara e objetiva os benefícios e eventuais deficiências na gestão desconcentrada realizada na Secretaria.

A cartilha servirá de instrumento que aborde a desconcentração sobre os aspectos positivos ou negativos identificados na pesquisa.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente dissertação visou abordar o processo de reforma administrativa do Município de Presidente Kennedy, em especial na Secretaria Municipal de Educação, a fim de avaliar a desconcentração orçamentária na Secretaria, e quais os reflexos na estrutura do órgão, em especial na gestão dos recursos e nas ações.

Em síntese, através da dissertação, de maneira geral, identificou-se que o processo de desconcentração administrativa intencionou transformar o modelo de Administração Pública Municipal, a fim de que promover a autonomia aos gestores municipais, visando a celeridade, a desburocratização dos processos e procedimentos voltados a oferta de serviços públicos.

Neste sentido, e conforme referencial teórico, no tocante à desconcentração administrativa, pode-se afirmar que a divisão interna de tarefas, em que abrange as unidades individuais e específicas que compõem a organização de cada pessoa jurídica, ou seja, se opera no âmbito interno.

Assim sendo, a dissertação apontou as diferenças entre descentralização e desconcentração, os instrumentos legais, e os conceitos, nos quais a descentralização envolve a redistribuição de competências a órgão não vinculado à Administração Pública direta, sendo pessoas jurídicas distintas, ao passo que, na desconcentração, a distribuição de competências ocorre de forma hierárquica e na mesma estrutura organizacional, e que a desconcentração tem sido implantada em vários municípios do Estado do Espírito Santo, bem como em demais governos.

E, consoante a legislação municipal, foi implantado no Município de Presidente Kennedy, inicialmente através da Lei nº 1.159/2015, e posteriormente pela Lei nº 1.356/2017, um novo modelo de gestão, estimulando a desconcentração do poder de decisão, até então, oriundos de uma estrutura centralizadora, ou seja, do Chefe do Poder Executivo Municipal.

Cabe ainda destacar que a reestruturação administrativa do Município teve entre outras motivações, a necessidade de implementação da desconcentração do processo decisório, ampliando as possibilidades de participação e aumentando a eficiência e eficácia da máquina administrativa municipal.

Deste modo, foi possível apurar que com o advento da desconcentração em âmbito municipal, inovações foram sendo implantadas, em especial na Secretaria Municipal de Educação, que, através da Lei nº 1.425/2019, reformulou a estrutura

administrativa, criando e ajustando os órgãos internos da SEME, a fim de permitir maior amplitude nas ações e projetos.

Dados evidenciaram que, a desconcentração na Secretaria Municipal de Educação permitiu maior autonomia por parte da gestora da pasta, uma vez que pode realizar as ações e programas voltados a oferta de ensino e serviço público a população, e isso, se foi constatado através da criação de dois programas de grande importância, o programa “KENNEDY EDUCA MAIS” e o “KENNEDY EDUCA SEMPRE”, e que foram implantados após a desconcentração administrativa.

A dissertação ainda abordou o orçamento da Secretaria Municipal de Educação, após a desconcentração. Face a ausência de profissionais do quadro efetivo, houve a necessidade de contratar 01 (um) profissional da área contábil, para exercerem as atividades contábeis, e processar os dados contábeis da SEME junto ao TCEES.

Embora fique evidente a autonomia, resta também destacar que, no tocante à parte orçamentária, a SEME não conta com um sistema contábil próprio, sendo a parte financeira ainda realizada de forma centralizada com as demais secretarias, e sendo feita pela Secretaria Municipal de Fazenda.

Outra evidência identificada é que o orçamento da SEME, e conseqüentemente os gastos com as atividades da Secretaria, possui grande peso no total das despesas do Município representando em média de 28 a 34% do total das despesas anuais e, através da desconcentração, a gestão orçamentária ampliou a distribuição das despesas orçamentárias em mais fontes, permitindo o melhor direcionamento e maior controle dos gastos, o que anteriormente não o era.

No que se refere à execução das ações e projetos, pode ser constatado que antes da desconcentração, não existiam dados em relatórios de registro das ações realizadas, o que se modificou com a implantação da desconcentração, e conseqüentemente a transformação da Secretaria Municipal de Educação em uma Unidade Gestora, a qual possui a partir da sua instituição, a obrigação de envio dos dados financeiros, contábeis, orçamentários, patrimoniais e operacionais ao TCEES, e com isso, permitindo maior controle social e dos órgão de controle.

Por conseguinte, de acordo com os dados apurados na dissertação, a gestão operacional da SEME evoluiu no decorrer dos anos, exceto nos anos de 2020 em razão da pandemia da COVID-19, e isso se evidencia através das ações realizadas e demonstradas em relatório.

Assim, é possível concluir que a desconcentração é eficaz, pois permite melhor e maior autonomia da gestão para a realização das finalidades de cada órgão, bem como maior controle social e dos órgãos de controle externos, uma vez que os órgãos desconcentrados estão obrigados juntamente com o Chefe do Poder Executivo.

Por fim, a dissertação apresentou limitações, uma vez que se trata de análise inédita realizada em âmbito municipal, mas que demonstram que a desconcentração não deveria ser um fim, mas, sim, um meio para melhorar a eficiência e a eficácia da administração pública, possibilitando o governo local desempenhar melhores resultados para a população, em função de sua proximidade.

O presente estudo não visa esgotar as possibilidades de análise acerca da desconcentração administrativa no Município de Presidente Kennedy, no aspecto da gestão administrativa, no aspecto orçamentário e, até mesmo, sendo possível demonstrar quanto ao aspecto da eficiência do serviço público, mas que possa contribuir, ainda que de forma simples, como fonte de informações do novo modelo de gestão adotada.

Destaca-se que como resultado da pesquisa, foi elaborada uma cartilha, a qual contempla as ações que foram realizadas pela Secretaria Municipal de Educação visando demonstrar os benefícios e eventuais deficiências na gestão desconcentrada em âmbito municipal.

## REFERÊNCIAS

ARAÚJO NETO, Edmar de. Curso de Direito Administrativo. São Paulo: Saraiva, 2005.

BASTOS, Helena Assaf; GOUGET, Cristiane Maldonado dos Santos. Orçamento e Contexto Institucional. Disponível em:

<<https://www.barradoscoqueiros.se.gov.br/Handler.ashx?f=f&query=43b432bb-36df-420d-b489-ef5627591d9b.PDF&name=EDITAL.PDF>>. Acesso em: 12 nov. 2020.

BOISIER, Sergio. Desarrollo territorial y descentralización. El desarrollo en el lugar y en las manos de la gente. *Revista Eure*. Santiago do Chile, v. XXX, n. 90, p. 27-40, set. 2004.

BRASIL. **Lei nº 4.320, de 07 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. Disponível em:

<<http://www.presidencia.gov.br/legislacao/>>. Acesso em: 12 nov. 2020.

CAVALCANTE, Pedro Luiz. O orçamento participativo: estratégia rumo à gestão pública mais legítima e democrática. In. **Revista de Políticas Públicas e Gestão Governamental**. Brasília: ANESP, 2008, Vol. 6, Nº 2.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. MANUAL DE Direito Administrativo. São Paulo: Editora Atlas, 2013.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. Orçamento Público. Disponível em: <[http://www.portaltransparencia.gov.br/entenda-a-gestao-publica/orcamento-publico#:~:text=Or%C3%A7amento%20p%C3%BAblico%20%C3%A9%20o%20instrumento,de%20melhoria%2C%20entre%20outros\).&text=Essa%20ferramenta%20estima%20tanto%20as,serem%20efetuadas%20com%20o%20dinheiro](http://www.portaltransparencia.gov.br/entenda-a-gestao-publica/orcamento-publico#:~:text=Or%C3%A7amento%20p%C3%BAblico%20%C3%A9%20o%20instrumento,de%20melhoria%2C%20entre%20outros).&text=Essa%20ferramenta%20estima%20tanto%20as,serem%20efetuadas%20com%20o%20dinheiro)>. Acesso em 28 ago. 2021.

CHRISPINO, Alvaro. Introdução ao estudo das políticas públicas: uma visão interdisciplinar e contextualizada. – Rio de Janeiro: FGV editora, 2016. p. 256.  
DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella; **Direito Administrativo**. 25. Ed. São Paulo: Atlas, 2012. 466p.

FILHO, Mario Pascarelli. A nova administração pública: profissionalização, eficiência e governança. São Paulo: DVS Editora, 2011.

PASSOS, Caroline Camargo Rocha. A descentralização e a Desconcentração Administrativa do Estado de Santa Catarina: A motivação Governamental. Monografia (Curso de Direito) Universidade do Vale do Itajai – UNIVALI. São Jose, Santa Catarina, SC. 2005.

PRESIDENTE KENNEDY. **Lei nº 806, de 04 de dezembro de 2009**. Dispõe sobre a Estrutura Administrativa da Prefeitura Municipal de Presidente Kennedy e da outras providencias. Disponível em:

<<http://legislacaocompilada.com.br/kennedy/Arquivo/Documents/legislacao/image/L8>>

062009.pdf >. Acesso em 28 ago. 2021.

PRESIDENTE KENNEDY. **Lei nº 1.159, de 06 de janeiro de 2015**. Dispõe sobre a Desconcentração Administrativa do Poder Executivo do Município de Presidente Kennedy e dá outras Providências. Disponível em: <<http://legislacaocompilada.com.br/kennedy/Arquivo/Documents/legislacao/html/L11592015.html>>. Acesso em 28 ago. 2021.

PRESIDENTE KENNEDY. **Lei nº 1.356, de 05 de dezembro de 2017**. Dispõe sobre a Desconcentração Administrativa do Poder Executivo do Município de Presidente Kennedy e dá outras Providências. Disponível em: <<http://legislacaocompilada.com.br/kennedy/Arquivo/Documents/legislacao/html/L13562017.html#a16>>. Acesso em 28 ago. 2021.

PRESIDENTE KENNEDY. Portal da Transparência. Disponível em: <<https://www.presidentekennedy.es.gov.br/transparencia>>. Acesso em 28 out. 2021.

LINHARES. Lei nº 3.675, de 31 de agosto de 2017. Dispõe sobre a desconcentração administrativa da Administração direta do Poder Executivo Municipal de Linhares.

MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo Moderno*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais. 5.ed. rev.atual., 2001.

MEDAUAR, Odete. *Direito Administrativo Moderno*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais. 8.ed. rev.atual., 2004.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo brasileiro*. 35 ed. São Paulo: Malheiros, 2009.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2010.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 17 ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo. Atlas*: São Paulo, 25.ed., 2012.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo. Atlas*: São Paulo, 2014.

QUEIROZ, Roosevelt Brasil. **Formação e gestão de políticas públicas**. Curitiba. InterSaberes, 2012. – (Série Gestão Pública).

RODDEN, Jonathan. Federalismo e Descentralização em perspectiva comparada: sobre significados e medidas. *Revista de Sociologia Política*, Curitiba, v. 24, p. 9-27, jun. 2005.

ROVERSI-MONACO, Fabio. Descentralização e Centralização. In: BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco (Coords.). **Dicionário de Política**. 13.ed. Brasília: Editora UNB, p. 329-335, 2010.

SALDANHA, Ana Claudia. Estado Federal e Descentralização: uma visão crítica do federalismo brasileiro. *Revista Sequência*, Florianópolis, n. 59, p. 327-360, dez. 2009.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPIRITO SANTO – TCEES. Parecer/Consulta TC-49/2001. Disponível em: <[https://www.tcees.tc.br/wp-content/uploads/2018/09/PC\\_2001\\_08\\_09\\_049.pdf](https://www.tcees.tc.br/wp-content/uploads/2018/09/PC_2001_08_09_049.pdf)>. Acesso em 28 ago. 2021.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPIRITO SANTO – TCEES. Parecer/Consulta TC-012/2015 – PLENÁRIO. Disponível em: <<https://www.tcees.tc.br/wp-content/uploads/2017/06/012-2015-1.pdf>>. Acesso em 28 ago. 2021.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPIRITO SANTO – TCEES. Painel de Controle. Disponível em: <<https://paineldecontrole.tcees.tc.br/municipio/2020/presidentekennedy/gestaoFiscal-educacao>>. Acesso em 28 out. 2021.

SÃO MATEUS. Lei 1.1192, de 12 de dezembro de 2012. Dispõe sobre a organização administrativa do município de São Mateus, Estado do Espírito Santo, define a estrutura administrativa e o quadro de cargos de provimentos em Comissão. Disponível em: <<http://www.saomateus.es.gov.br/uploads/legislacaoitens/ktdlh7m4uzsae93cy1noj8bwfivr60qp5xg2.pdf>>. Acesso em 22 set 2021.

SANO, Hironubo; FILHO, Mário Jorge França Montenegro. As técnicas de avaliação da eficiência, eficácia e efetividade na gestão pública e sua relevância para o desenvolvimento social e das ações públicas. *Revista Desenvolvimento em Questão*. Editora Unijuí, ano 11, nº 20, jan./abr., 2013. Disponível em: <https://bit.ly/2v5wdMt>. Acesso em 22 set 2021.

SERRA. Lei nº 3479, de 20 de novembro de 2009. Altera a estrutura organizacional da Prefeitura Municipal da Serra. Disponível em: <http://legis.serra.es.gov.br:8072/normas/images/leis/html/L34792009.html>. Acesso em 22 set 2021.

SERRA. Decreto nº 2.207, de 29 de dezembro de 2009. Estabelece normas para execução do art. 10 e §§ da Lei 3479/2009. Disponível em: <http://legis.serra.es.gov.br:8072/normas/images/leis/html/D22072009.html>. Acesso em 22 set 2021.

VITORIA. Decreto nº 11.827, de 23 de dezembro de 2003. Estabelece normas para a execução da lei 5.983/2003. Disponível em: <<https://sistemas.vitoria.es.gov.br/webleis/Arquivos/2003/D11827.PDF>>. Acesso em 22 set 2021.

VITORIA. Lei 5. 983, de 01 de outubro de 2003. Dispõe sobre a desconcentração administrativa do Poder Executivo Municipal de Vitória. Disponível em: <<https://sistemas.vitoria.es.gov.br/webleis/consulta.cfm?id=92379>>. Acesso em 22 set 2021.

VITORIA Lei 9.051, de 23 de novembro de 2016. Altera dispositivos da Lei nº 5.983, de 01 de outubro de 2003. Disponível em: <<https://sistemas.vitoria.es.gov.br/webleis/consulta.cfm?id=201012>>. Acesso em 22set 2021.

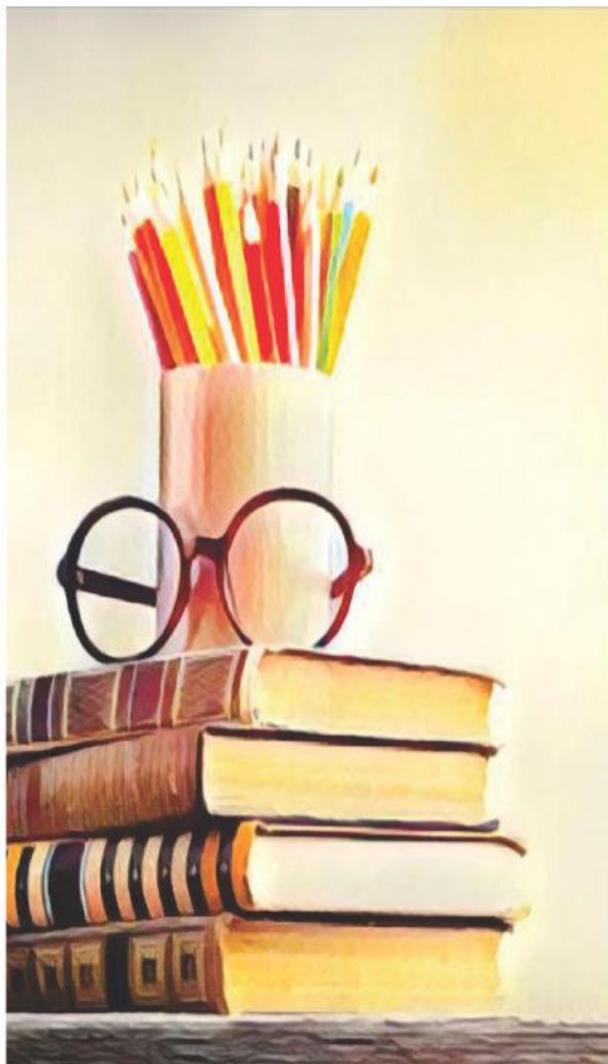
## APÊNDICES

### APÊNDICE A – PRODUTO FINAL

Desdobramento da  
Desconcentração  
Orçamentária na  
Secretaria Municipal de  
Educação do Município  
de Presidente  
Kennedy- ES

**MARÇO DE 2022**

Dinalva Silva Cordeiro da Costa  
Anilton Salles Garcia



# A Desconcentração Administrativa

VOCÊ SABE O QUE É DESCONCENTRAÇÃO ADMINISTRATIVA?



É uma recente estrutura governamental, que visa trazer benefícios para os munícipes, uma vez que decorre da distribuição de competências dentro de uma mesma pessoa jurídica, com vistas a aperfeiçoar o funcionamento administrativo, no qual se permite delegar a um órgão da administração, dentro de sua própria estrutura, algumas funções, salvo aquelas que por sua própria natureza sejam indelegáveis.

Na prática, na desconcentração há uma distribuição de competências dentro da mesma pessoa jurídica, uma vez que a Administração Pública é organizada hierarquicamente como se fosse uma pirâmide, sendo que as atribuições administrativas são outorgadas a vários órgãos que compõem a hierarquia, criando-se uma relação de coordenação e subordinação entre uns e outros.

VOCÊ SABIA QUE, ALÉM DA DESCONCENTRAÇÃO, EXISTE OUTRA FORMA DE DISTRIBUIÇÃO DE COMPETÊNCIAS PELO PODER PÚBLICO?

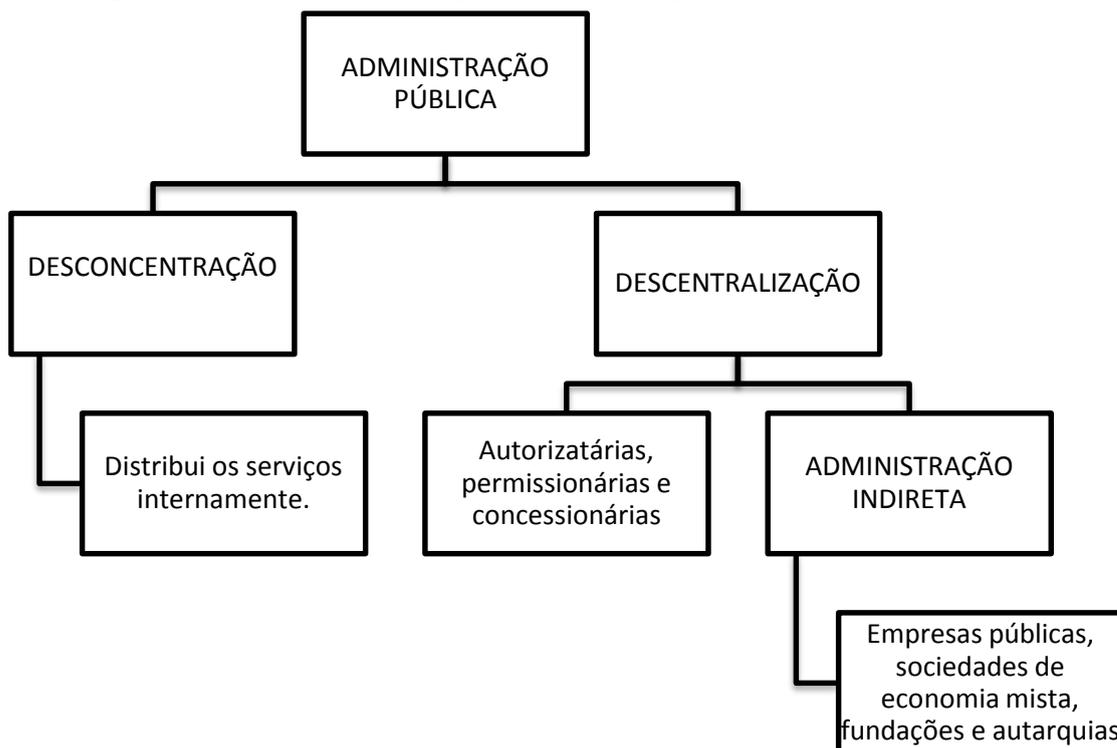


A descentralização trata da distribuição do poder decisório e do poder de ação entre o governo central e as unidades de governo local, ao passo que a desconcentração, é entendida como o “modo pelo qual são divididas as tarefas da Administração e o tipo de vínculo existente entre os diversos setores que realizam

essas tarefas”, (MEDAUAR, 2001, p. 53).

Assim, em suma, a descentralização envolve a distribuição de competências entre pessoas, físicas ou jurídicas, diversas; ao passo que a desconcentração é a repartição de funções entre vários órgãos hierarquicamente subordinados, conforme se expõe na Figura 01

Figura 01. Organograma da forma de atuação da Administração Desconcentrada e Descentralizada.



VOCÊ SABIA QUAL O MODELO DE GESTÃO É APLICADO NO MUNICÍPIO DE PRESIDENTE KENNEDY-ES?

No Município de Presidente Kennedy, a Desconcentração foi estabelecida pela Lei nº. 1.159, de 06 de janeiro de 2015, a qual dispôs sobre a Desconcentração Administrativa do Poder Executivo do Município de Presidente Kennedy. Posteriormente, a Lei 1.159/2015, revogada pela Lei nº 1.356, de 05 de dezembro de 2017.

Com a desconcentração, houve a distribuição de competência às Unidades Orçamentárias para produção de atos e distribuição de decisões e execuções administrativas, de modo que determinou ao Gestor Público ou ao Ordenador de Despesa a prática concreta dos atos administrativos.

No ano de 2019, o Município de Presidente Kennedy realizou a criação de apenas 02 (duas) UG'S, a saber: a Secretaria Municipal de Assistência Social e a Secretaria Municipal de Educação, as quais passaram a ser Unidades Gestoras Independentes, com contas desvinculadas da Prefeitura Municipal de Presidente Kennedy e possuindo, assim, Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica próprios.

#### HOUVE EVOLUÇÃO NA GESTÃO APÓS A DESCONCENTRAÇÃO NO MUNICÍPIO DE PRESIDENTE KENNEDY?

No que se refere a Secretaria Municipal de Educação, através de estudo dos dados disponíveis, identificou-se que, após a Desconcentração, houve mudança na estrutura da Lei nº 806/2009, com a criação de mais departamentos e reformulação das divisões (PRESIDENTE KENNEDY, 2009).

A Secretaria Municipal de Educação atua no planejamento, na coordenação, na execução e no controle das atividades educacionais referentes à orientação, supervisão e administração do sistema de educação, dentre outras atividades correlatas (PRESIDENTE KENNEDY, 2009).

#### HOUVE EVOLUÇÃO NA GESTÃO ORÇAMENTÁRIA APÓS A DESCONCENTRAÇÃO NO MUNICÍPIO DE PRESIDENTE KENNEDY?

Constata-se conforme tabela 1, a evolução do orçamento da Secretaria Municipal de Educação no decorrer dos anos, com uma pequena redução no ano de 2020.

Tabela 1 - Demonstrativo da representação dos gastos na Educação face ao orçamento anual para o período de 2015 a 2020. (Valores em R\$1,00) (\*)

| ANO  | EDUCAÇÃO      | DEMAIS DESPESAS | TOTAL          |
|------|---------------|-----------------|----------------|
| 2015 | 44.289.083,58 | 101.662.112,49  | 145.951.196,07 |
| 2016 | 67.889.242,15 | 162.430.556,02  | 230.319.798,17 |
| 2017 | 56.239.066,53 | 168.641.983,83  | 224.881.050,36 |
| 2018 | 59.593.336,26 | 185.598.368,96  | 245.191.705,22 |
| 2019 | 70.896.048,92 | 137.453.992,65  | 208.350.041,57 |
| 2020 | 68.629.422,55 | 174.639.009,81  | 243.268.432,36 |

Fonte: Elaborado pela autora, com base em dados do Balancete Analítico de Despesas Orçamentárias. 2021.

## QUAIS REFLEXOS POSITIVOS OU NEGATIVOS DA SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO EM RELAÇÃO AOS RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS ANTES E APÓS A DESCONCENTRAÇÃO?

Secretaria Municipal de Educação, houve mudanças importantes como a implantação de programas, aumento nas ações e projetos, o que denota que com a autonomia concedida com a desconcentração, o gestor da pasta obteve maior amplitude para estabelecer as diretrizes e ações a serem realizadas em prol da Educação no Município de Presidente Kennedy.

Assim, houve a modificação na estrutura administrativa, criando e ajustando os órgãos internos da SEME, a fim de permitir maior amplitude nas ações e projetos, bem como permitir maior autonomia para a pasta, uma vez que pode realizar as ações e programas voltados a oferta de ensino e serviço público a população.

Além disso, pode ser constatado que antes a desconcentração, há ausência de dados em relatórios ou registro das ações realizadas, e com o advento da desconcentração, houve a obrigatoriedade de envio dos dados financeiros, contábeis, Através de pesquisa realizada, constatou-se que com a desconcentração na Secretaria Municipal de Educação, houve mudanças importantes como a implantação de programas, aumento nas ações e projetos, o que denota que com a autonomia concedida com a desconcentração, o gestor da pasta obteve maior amplitude para estabelecer as diretrizes e ações a serem realizadas em prol da Educação no Município de Presidente Kennedy.

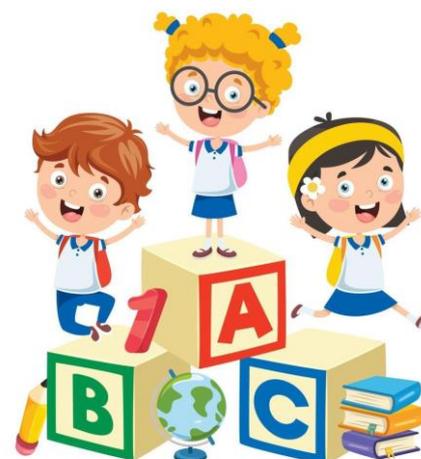
Assim, houve a modificação na estrutura administrativa, criando e ajustando os órgãos internos da SEME, a fim de permitir maior amplitude nas ações e projetos, bem como permitir maior autonomia para a pasta, uma vez que pode realizar as ações e programas voltados a oferta de ensino e serviço público a população.

Além disso, pode ser constatado que antes a desconcentração, há ausência de dados em relatórios ou registro das ações realizadas, e com o advento da desconcentração, houve a obrigatoriedade de envio dos dados financeiros, contábeis, orçamentários, patrimoniais e operacionais ao TCEES, o que de modo mais amplo, contribui para o controle social e dos órgãos de controle.

Após a desconcentração, a SEME desenvolveu as seguintes ações e projetos:

No ano de 2018, na parte Pedagógica, realizou:

- formação de professores da educação infantil e do ensino fundamental séries iniciais e finais, no qual os Professores de educação infantil puderam instrumentalizar-se na compreensão de trabalhar o ensino infantil através da ludicidade. Já os professores do fundamental 1 e 2 receberam orientações sobre como lidar com alunos deficientes na sala de aula. Ainda houve a oferta de formação e a capacitação de profissionais auxiliares e cuidadores.



- foram adquiridos kits escolares e livros didáticos e foram oferecidos como incentivo aos estudantes;
- aplicou amostras de escrita, leitura e realizou intervenções nas turmas de alfabetização de 1º, 2º e 3º ano do Ensino Fundamental. Já nas turmas de 4º e 5º anos foram desenvolvidas as Olimpíadas de Matemática e Língua Portuguesa além do Programa Agrinho do SENAR;
- aplicou o Simulado pelo Projeto Educa Mais para todos os alunos do ensino fundamental da rede municipal de ensino, com premiação para alunos que se destacaram em cada ano/etapa de cada escola polo e das escolas do campo. Além da aplicação de provas e externas PAEBES;
- realizou a feira cultural tecnológica visando o enriquecimento dos conhecimentos global e tecnológico, o 4º concurso de redação da DPU, com o tema: Promoção dos direitos humanos e garantia do acesso a justiça.

Na parte de Infraestrutura:

- inaugurou o CIMEI Santa Lúcia, proporcionando um melhor atendimento às mães da comunidade;
- adquiriu berços, colchões de solteiro, capas para colchões de solteiro e de berços, utensílios de cozinha para as escolas e creches, brinquedos pedagógicos e educativos para tornar as aulas mais lúdicas das mesas, cadeiras, armários, estantes, ar-condicionado portátil, material de expediente;
- foram feitas as contratações de salas moduladas para compor a estrutura do projeto Kennedy Educa Mais e das três escolas polo, e para o bom desenvolvimento do projeto foram montadas duas equipes, um Núcleo Interativo para atender a Educação Infantil com: fonoaudiólogos, psicólogos, fisioterapeutas e assistente social e a Equipe Multidisciplinar votada ao atendimento do Ensino Fundamental com esses profissionais da área da saúde para diagnosticar e tratar os problemas apresentados pelos

alunos, contribuindo assim para um bom desenvolvimento cognitivo e uma aprendizagem sólida. Desenvolveu também no projeto Kennedy Educa Sempre as atividades de dança, música, teatro e bale, oportunizando ao estudante a ampliação de seus conhecimentos e aptidões.

Nos projetos

- desenvolveu o projeto Cozinha de Ouro, na busca da valorização, orientação, capacitação e atualização do profissional para que exerça boas práticas de higiene, que evite a contaminação dos alimentos e o desperdício;



- oferta e custeio de ensino superior e formação técnica por meio do PRODES;
- transporte escolar da educação infantil, fundamental, superior e parceria com o Estado para o ensino médio;
- Desenvolve nas férias escolares o Projeto Verão em que as creches funcionam para atender as mães que trabalham.

A Secretaria Municipal de Educação, desenvolveu no ano de 2019, conforme dados extraídos do Relatório de Gestão, disponível no site do TCEES, as seguintes ações.

Nos projetos:

- Concessão de Bolsas de Estudos aos munícipes, através do Programa do Desenvolvimento da Educação Superior e Técnico – PRODES;
- projeto Colorindo meu Prato, desenvolvido pelas nutricionistas do Setor de Merenda da Secretaria Municipal de Educação nas escolas da Rede Municipal de Ensino, com a finalidade de aquisição de bons hábitos alimentares;
- desenvolveu o projeto Cozinha de Ouro pelas nutricionistas do Setor de Merenda da Secretaria Municipal de Educação com as merendeiras das escolas da Rede Municipal de Ensino, visando a oferta de refeições de qualidade assim como estimulam os escolares a desenvolverem hábitos alimentares saudáveis;
- desenvolveu a Formação da Brigada de Incêndio, voltada para vigilantes e porteiros que atendem a Secretaria Municipal de Educação e todos os seus demais setores.
- realizou a Olimpíada Brasileira de Astronomia e Astronáutica, no qual a participação dos alunos é voluntária e não há obrigatoriedade de número

mínimo ou máximo de alunos, ou seja, o número de alunos participantes não é determinado.

- aplicou planos de inferências com atividades para consolidação da alfabetização, no qual as ações possibilitaram refletir a necessidade do acompanhamento e proposição contínua de atividades que desafiassem os alunos avançarem nas suas hipóteses de leitura e escrita;
- realizou o Programa Agrinho, de Responsabilidade Social do Serviço Nacional de Aprendizagem Rural – SENAR-ES que visa desenvolver ações educativas nas escolas que propiciem o despertar da consciência de cidadania, no qual foi desenvolvido nas turmas do 4º ao 9º ano das escolas municipal, no eixo “Saber e atuar para melhorar o mundo” com o tema: “Inovações e Tecnologias em Defesa do Meio Ambiente”;
- desenvolveu o Programa BNCC, visando a formação *on line* com 3 módulos para apresentação do novo currículo do Espírito Santo a partir do seu contexto em prol de uma educação com foco na aprendizagem do estudante;
- desenvolveu o programa de Avaliação do PAEBES, que visou avaliar os alunos do 1º, 2º, 3º, 5º e 9º anos do Ensino Fundamental e a 3ª Série do Ensino Médio avalia anualmente o nível de apropriação dos estudantes em Língua Portuguesa e Matemática (de todas as etapas avaliadas);
- Programa SAEBE (Prova Brasil) que é uma avaliação aplicada de dois em dois anos em escolas públicas urbanas e rurais no quinto e no nono ano do ensino fundamental, que tem como objetivo avaliar a qualidade do ensino oferecido pelo sistema educacional brasileiro a partir de testes padronizados e questionários socioeconômicos;
- Programa Saúde na Escola O Programa Saúde na Escola (PSE), política Inter setorial da Saúde e da Educação, no qual as políticas de saúde e educação são voltadas às crianças, adolescentes, jovens e adultos da educação;
- Programa Trilhas que visa a orientação pelos profissionais do Setor Pedagógico da Secretaria Municipal de Educação, ferramenta de apoio para os educadores. Ele ajuda na formação dos docentes e alfabetização dos alunos, possibilitando novas práticas de leitura e escrita. Para o aperfeiçoamento dos professores alfabetizadores, o TRILHAS fornece um curso a distância com muita leitura e atividades para o cursista, sugere também muitas obras literárias para o professor trabalhar com seus alunos na hora de praticar a escrita;
- Projeto Preparatório SAEBE e PAEBES, visa à elaboração e aplicação de simulados contendo 10 questões de Matemática e 10 de Língua Portuguesa contando também com uma produção textual para as turmas de 1º ao 5º ano.
- Oficina Vendinha Capixaba é de autoria do Governo do Estado através da Secretaria Estadual da Fazenda (SEFAZ), foi incluída no Programa Municipal de Educação Tributária da Secretaria de Finanças de Presidente Kennedy, em parceria com a Secretaria de Educação e a Sala do

Empreendedor, e tem por finalidade promover a educação tributária através da orientação sobre a importância da emissão da Nota Fiscal.

A Secretaria Municipal de Educação, desenvolveu no ano de 2020, conforme dados extraídos do Relatório de Gestão, disponíveis no site do TCEES, as seguintes ações.

Nos projetos:



- Concessão de Bolsas de Estudos aos munícipes, através do Programa do Desenvolvimento da Educação Superior e Técnico – PRODES;
- Oferta de Kit Merenda, nos termos Decreto Municipal nº 29, de 03 de abril de 2020, que autoriza a distribuição de “Kit Merenda” aos alunos da rede pública de ensino durante o período de suspensão das atividades escolares decorrentes da pandemia do novo coronavírus – COVID-19;
- Oferta de Uniforme Escolar para os educandos da rede municipal de ensino, evitando que outras pessoas se infiltrem no meio escolar, o que possibilita a identificação dos alunos dentro e fora das unidades escolares;
- Oferta de Kits Escolares a fim de atender a todos os alunos e professores da Rede Municipal de Ensino.

Em razão da pandemia, no ano de 2020, no mês de março as aulas foram suspensas, entretanto, a equipe da Secretaria Municipal de Educação de Presidente Kennedy iniciou a elaboração e a entrega, em domicílio, de apostilas com atividades complementares a todos os alunos da rede de ensino, uma vez que grande parte dos alunos não tem acesso à tecnologia e/ou à internet, sendo ainda utilizada como ferramenta o *Whatsapp*, um canal entre os alunos e os professores.

## CONSIDERAÇÕES

O processo de desconcentração administrativa intencionou transformar o modelo de Administração Pública Municipal, a fim de que promover a autonomia aos gestores municipais, visando a celeridade, a desburocratização dos processos e procedimentos voltados a oferta de serviços públicos.

Assim, foi implantado no Município de Presidente Kennedy inicialmente através da Lei nº 1.159/2015, e posteriormente pela Lei nº 1.356/2017, um novo modelo de gestão, estimulando a desconcentração do poder de decisão, até então, oriundos de

uma estrutura centralizadora, ou seja, do Chefe do Poder Executivo Municipal.

Com o advento da desconcentração em âmbito municipal, inovações foram sendo realizadas, em especial na Secretaria Municipal de Educação, que, através da Lei nº 1.425/2019, reformulou a estrutura administrativa, criando e ajustando os órgãos internos da SEME, a fim de permitir maior amplitude nas ações e projetos.

A desconcentração na Secretaria Municipal de Educação permitiu maior autonomia por parte da gestora da pasta, uma vez que pode realizar as ações e programas voltados a oferta de ensino e serviço público a população, e isso, se foi evidenciado através da criação de dois programas de grande importância, o programa “KENNEDY EDUCA MAIS” e o “KENNEDY EDUCA SEMPRE”, e que foram implantados após a desconcentração administrativa.

No tocante a execução das ações e projetos pela SEME pode ser constatado que, antes da desconcentração não existia dados registrados em relatórios de registro das ações realizadas, o que se modificou com a implantação da desconcentração, e conseqüentemente a transformação da Secretaria Municipal de Educação em uma Unidade Gestora, no qual possui a partir da sua instituição, a obrigação de envio dos dados financeiros, contábeis, orçamentários, patrimoniais e operacionais ao TCEES, e com isso, permitindo maior controle social e dos órgão de controle.

Ainda a gestão operacional da SEME evoluiu no decorrer dos anos, exceto nos anos de 2020 em razão da pandemia da COVID-19, e isso se evidencia através das ações realizadas de demonstradas em relatório.

Assim, é possível concluir que a desconcentração é eficaz, pois permite melhor e maior autonomia da gestão para a realização das finalidades de cada órgão, bem como maior controle social e dos órgãos de controle externos, uma vez que os órgãos desconcentrados estão obrigados juntamente com o Chefe do Poder Executivo.

**ANEXOS****ANEXO A – AUTORIZAÇÃO DA SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO**

**PREFEITURA MUNICIPAL DE PRESIDENTE KENNEDY –ES**  
**SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO**  
**ESTADO DO ESPIRÍTO SANTO**

**CARTA DE ANUÊNCIA**

Estamos de acordo com o projeto de pesquisa **DESDOBRAMENTO DA DESCONCENTRAÇÃO ORÇAMENTÁRIA NA SECRETARIA DE EDUCAÇÃO DO MUNICÍPIO DE PRESIDENTE KENNEDY- ES.**

O projeto será executado pela mestranda Dinalva Silva Cordeiro da Costa, aluna do Programa de MESTRADO PROFISSIONAL EM CIÊNCIAS, TECNOLOGIA E EDUCAÇÃO da Faculdade Vale do Cricaré (FVC).

Presidente Kennedy- ES, 24 de setembro de 2020.

  
**Fátima Agrizzi Ceccon**  
**Secretária Municipal de Educação**