

Conformidade fiscal em metrópoles amazônicas: uma análise da gestão municipal de Manaus sob a Lei de Responsabilidade Fiscal (2021–2026)

Fiscal compliance in Amazonian metropolises: an analysis of Manaus's municipal management under the Fiscal Responsibility Law (2021–2026)

Cumplimiento fiscal en metrópolis amazónicas: un análisis de la gestión municipal de Manaus bajo la Ley de Responsabilidad Fiscal (2021–2026)

DOI: 10.54901/educa.v9-767

Aguinaldo de Freitas Garcia¹

Joyce Cristina Santos Costa²

Zuila Paulino Cavalcante³

José Carlos Alves Roberto⁴

RESUMO: A Lei Complementar n.º 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF) constitui o principal marco regulatório das finanças públicas brasileiras, impondo limites, metas e mecanismos de controle à atuação dos entes federativos. O debate sobre conformidade fiscal ganhou nova dimensão com as alterações introduzidas pela Lei Complementar n.º 224/2025 e com a Reforma Tributária (Emenda Constitucional n.º 132/2023 e Leis Complementares n.º 214/2025 e 227/2026), que reconfiguram a estrutura de receitas municipais no Brasil. Este artigo analisa o grau de conformidade do Município de Manaus com os dispositivos centrais da LRF entre janeiro de 2021 e maio de 2026, em três dimensões: despesas com pessoal, endividamento público e equilíbrio orçamentário. A pesquisa é descritiva, de abordagem qualitativa e procedimento documental, fundamentada em dados do SICONFI/STN (FINBRA), dos Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária (RREO), dos Relatórios de Gestão Fiscal (RGF) e de acórdãos do Tribunal de Contas do Estado do Amazonas (TCE-AM), a partir dos quais foram calculados o Índice de Despesa com Pessoal do Executivo (IDP-E), o Índice de Endividamento (IE) e o Resultado Primário confrontado com as metas da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). Nos exercícios e indicadores já apurados, os resultados indicam que o Município manteve-se, em todos os pontos testados, dentro dos limites legais: o IDP-E, apurado para toda a série 2021–2026 (parcial), variou entre 34,96% da RCL em 2024 seu menor patamar e 40,06% em 2021, sempre pelo menos 8,5 pontos percentuais abaixo do limite de alerta (48,6%); o Índice de Endividamento, apurado para todo o período de 2021 a 2026 (parcial), oscilou entre 24,11% e 33,47% da RCL, sempre a mais de 86 pontos percentuais do teto de 120%; e o resultado primário superou a meta fixada na LDO em todos os cinco exercícios integrais da série (2021 a 2025) com aderência positiva entre R\$ 385,4 milhões (2024) e R\$ 1,21 bilhão (2021), o que permite confirmar a hipótese H1 nos exercícios já apurados e refutar a hipótese H2. Conclui-se que, nos pontos já apurados, a gestão fiscal manauara opera com margem de segurança ampla e consistente frente aos limiares de alerta e prudencial, ressalvado que a comparação de 2026 é apenas parcial (execução até o 3º bimestre

¹ Graduando em Ciências Contábeis, Centro Universitário Fametro, Manaus, Amazonas, Brasil. E-mail: iefeam_@hotmail.com

² Graduando em Ciências Contábeis, Centro Universitário Fametro, Manaus, Amazonas, Brasil. E-mail: joyce.csantoss@gmail.com

³ Mestre em Engenharia de Produção pela Universidade Federal do Amazonas (UFAM), Centro Universitário Fametro, Manaus, Amazonas, Brasil. E-mail: zuila.cavalcante@fametro.edu.br

⁴ Mestre em Engenharia de Produção pela Universidade Federal do Amazonas (UFAM), Centro Universitário Fametro, Manaus, Amazonas, Brasil. E-mail: jose.roberto@fametro.edu.br

frente a uma meta anual), e que as contas de 2024 ainda não possuem parecer definitivo do TCE-AM. O estudo contribui para a literatura de Contabilidade Pública da Região Norte e subsidia o controle social da gestão fiscal municipal.

Palavras-chave: lei de responsabilidade fiscal; contabilidade pública; conformidade fiscal; Manaus; reforma tributária.

1 INTRODUÇÃO

A gestão das finanças públicas no Brasil transformou-se estruturalmente a partir de 4 de maio de 2000, data de promulgação da Lei Complementar n.º 101, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Antes de sua vigência, a ausência de parâmetros rígidos sobre controle de gastos, endividamento e equilíbrio orçamentário favorecia cenários recorrentes de colapso fiscal nos entes subnacionais. A LRF rompeu com essa lógica ao impor limites quantitativos para despesas com pessoal, endividamento e operações de crédito, além de exigir a elaboração e a publicação tempestiva de instrumentos periódicos de prestação de contas — o Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO) e o Relatório de Gestão Fiscal (RGF). Por conseguinte, a Contabilidade Pública deixou de ser mero registro burocrático e passou a funcionar como ferramenta estratégica de governança fiscal e controle social.

Nesse contexto, o Município de Manaus configura-se como objeto de estudo de singular relevância. Capital do Amazonas, maior cidade da Região Norte do Brasil e sétimo município mais populoso do país, com 2,26 milhões de habitantes (IBGE, 2023), Manaus possui uma estrutura orçamentária de grande porte e uma economia fortemente ancorada na Zona Franca de Manaus (ZFM), polo industrial garantido pela Constituição Federal até 2073 (art. 92-A do ADCT). Essa singularidade econômica confere ao município uma arrecadação tributária relativamente elevada, mas também uma dependência estrutural de um modelo fiscal em plena reconfiguração pela Reforma Tributária, materializada pela Emenda Constitucional n.º 132/2023 e regulamentada pelas Leis Complementares n.º 214/2025 e 227/2026, que inaugura a substituição gradual do ISS e do ICMS pelo Imposto sobre Bens e Serviços (IBS).

Ademais, a própria LRF passou por atualização significativa: a Lei Complementar n.º 224/2025 alterou dispositivos relativos à transparência das renúncias fiscais, exigindo que a estimativa global de benefícios tributários conste em anexo específico da Lei Orçamentária Anual (LOA), com projeções para os dois exercícios subsequentes. Essa alteração é especialmente relevante para Manaus, cujo ambiente fiscal é diretamente influenciado pelos incentivos da ZFM. Estudar a conformidade fiscal do município neste momento implica,

portanto, analisar a aplicação de uma lei com mais de duas décadas de vigência em um cenário de simultaneidade de reformas tributária e da própria LRF o que confere a este estudo dimensão histórica e prospectiva ímpar.

Este artigo analisa o grau de conformidade do Município de Manaus com os principais dispositivos da LRF no período de janeiro de 2021 a maio de 2026, articulado em três eixos analíticos: (i) respeito aos limites de despesas com pessoal; (ii) controle do endividamento público; e (iii) equilíbrio entre receitas e despesas primárias. Do ponto de vista acadêmico, o trabalho preenche uma lacuna identificada na literatura de Contabilidade Pública: a escassez de pesquisas empíricas sobre conformidade com a LRF em municípios de grande porte da Região Norte do Brasil. Do ponto de vista social, produz um diagnóstico baseado em evidências contábeis passível de utilização pela cidadania, pelos órgãos de controle e pelos gestores públicos.

A pergunta que orienta a investigação é: o Município de Manaus atendeu, no período de janeiro de 2021 a maio de 2026, aos principais dispositivos da LRF relativos a despesas com pessoal, endividamento público e equilíbrio orçamentário, e com qual margem de segurança frente aos limiares de alerta e prudencial? Admite-se, como hipótese geral (H1), a conformidade formal de Manaus com os tetos legais da LRF no período; e, como hipótese específica (H2), a aproximação do limite prudencial de despesas com pessoal (51,3% da Receita Corrente Líquida) em razão da expansão demográfica e funcional do município. Além desta introdução, o artigo está estruturado no referencial teórico-normativo, nos procedimentos metodológicos, na análise e discussão dos resultados empíricos e nas considerações finais.

2 REFERENCIAL TEÓRICO-NORMATIVO

2.1 A Contabilidade Aplicada ao Setor Público e as Normas Técnicas

A Contabilidade Pública é o ramo da ciência contábil voltado ao registro, controle e análise dos atos e fatos que afetam o patrimônio das entidades do setor público. Para Kohama (2010, p. 23), ela aplica na administração pública as técnicas de registro dos atos e fatos administrativos praticados pelo Estado, demonstrando, ao final de cada exercício econômico, o resultado obtido e o estado patrimonial da Fazenda Pública. (Kohama, 2010, p. 23)

No Brasil, a Contabilidade Pública é regida por dois pilares normativos complementares. O primeiro é a Lei n.º 4.320/1964, que estabelece normas gerais para elaboração e controle de orçamentos e balanços públicos. O segundo é o Manual de
3
Vol. 9 (2026)

Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP), atualmente em sua 10ª edição (Secretaria do Tesouro Nacional, 2023), que traduz as Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público (NBC TSP), editadas pelo Conselho Federal de Contabilidade (CFC), para a realidade jurídica e institucional brasileira. A convergência às NBC TSP consolidou a adoção do regime de competência integral nas demonstrações contábeis públicas, aumentando a comparabilidade das informações entre entes federativos. No plano operacional, o MCASP orienta a elaboração dos relatórios fiscais exigidos pela LRF — RREO e RGF —, de modo que qualquer análise de conformidade pressupõe, implicitamente, a qualidade da escrituração contábil subjacente a esses relatórios.

2.2 Pilares da Lei de Responsabilidade Fiscal e Atualizações Recentes

A LRF estrutura-se em quatro pilares: (i) planejamento, exigindo coerência entre o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), com metas fiscais quantificadas e publicadas; (ii) transparência, obrigando a divulgação periódica de relatórios de acompanhamento fiscal; (iii) controle, estabelecendo limites e metas quantitativos de observância obrigatória; e (iv) responsabilização, prevendo penalidades administrativas, civis e penais para gestores infratores, nos termos da Lei n.º 10.028/2000. Nascimento e Debus (2002, p. 11) sintetizam que a LRF constitui instrumento de planejamento, impedindo que os governantes tomem decisões imediatistas, sem considerar as suas repercussões sobre as gerações futuras. (Nascimento; Debus, 2002, p. 11)

Em dezembro de 2025, a Lei Complementar n.º 224/2025 promoveu a mais significativa alteração da LRF desde a Lei Complementar n.º 131/2009 (Lei da Transparência): passou a exigir que a estimativa global de incentivos e benefícios tributários, financeiros e creditícios seja detalhada em anexo específico da LOA, com projeções para os dois exercícios subsequentes. Essa obrigação é especialmente relevante para Manaus, cujo ambiente fiscal está diretamente vinculado ao regime de incentivos da ZFM, incentivos que, no contexto da Reforma Tributária, são objeto de renegociação quanto à sua adequação ao novo sistema do IBS.

2.3 Dimensões da Gestão Fiscal Municipal

2.3.1 Despesas com Pessoal

O art. 18 da LRF define despesa total com pessoal como o somatório, nos últimos doze meses, de todos os gastos com ativos, inativos e pensionistas, incluindo vencimentos, subsídios, proventos, gratificações, horas extras, obrigações patronais e encargos sociais. Os arts. 19 e 20 estabelecem os limites globais: para estados e municípios, 60% da Receita Corrente Líquida (RCL), distribuídos, no caso municipal, em até 54% da RCL para o Poder Executivo e até 6% para o Poder Legislativo. Além do limite legal, a LRF institui dois patamares de alerta progressivo: o limite de alerta, fixado em 90% do limite (48,6% da RCL para o Executivo), a partir do qual o órgão de controle interno emite aviso ao gestor; e o limite prudencial, fixado em 95% do limite (51,3% da RCL), a partir do qual ficam vedadas concessões de vantagens, reajustes, criação de cargos e admissões para além das reposições de vacâncias (art. 22, parágrafo único). O descumprimento do limite global, sem adoção das medidas corretivas do art. 23, sujeita o ente à vedação de transferências voluntárias e de operações de crédito, além de responsabilização pessoal do gestor.

2.3.2 Dívida Pública e Operações de Crédito

Os arts. 29 a 42 da LRF regulamentam o endividamento público, definindo a dívida consolidada líquida (DCL) como a dívida consolidada deduzidas as disponibilidades e demais ativos financeiros. O Senado Federal, no exercício da competência do art. 52, IX, da Constituição Federal, fixou por meio da Resolução n.º 40/2001 o limite máximo de 1,2 vez a RCL para a DCL dos municípios. O controle das operações de crédito visa impedir que endividamentos pontuais se acumulem e comprometam a capacidade de pagamento futura do ente, preocupação que se tornou particularmente aguda no contexto da pandemia de covid-19 e da recomposição fiscal que se seguiu.

2.3.3 Equilíbrio Orçamentário e Metas Fiscais

O art. 4º, §1º, da LRF exige que a LDO seja acompanhada de Anexo de Metas Fiscais, no qual são estabelecidas metas anuais de receitas, despesas, resultado nominal e resultado primário. O art. 9º prevê a limitação de empenho e movimentação financeira sempre que a

realização da receita comprometer o cumprimento dessas metas. A apuração do resultado primário diferença entre receitas e despesas de natureza primária, excluídas as operações financeiras segue a metodologia consolidada no Manual de Demonstrativos Fiscais (Secretaria do Tesouro Nacional, 2024), permitindo confrontar o resultado efetivamente realizado com a meta fixada na LDO de cada exercício.

2.3.4 Transparência Fiscal e Controle Social

A transparência fiscal assume feição operacional na LRF por meio de dois documentos periódicos de publicação obrigatória: o RREO, publicado até trinta dias após o encerramento de cada bimestre (art. 52), totalizando seis edições por exercício; e o RGF, publicado até trinta dias após o encerramento de cada quadrimestre (art. 54), totalizando três edições por exercício. A não publicação no prazo constitui infração administrativa grave (Lei n.º 10.028/2000, art. 5º). A Lei Complementar n.º 131/2009 ampliou esse arcabouço ao acrescentar o art. 48-A à LRF, obrigando os entes a disponibilizar, em tempo real, dados pormenorizados sobre a execução orçamentária e financeira, dos quais o Portal da Transparência de Manaus e o SICONFI/STN são as fontes primárias de verificação neste estudo.

2.4 O Contexto Econômico-Fiscal de Manaus e os Desafios da Reforma Tributária

Manaus é a principal metrópole da Amazônia Ocidental, com Produto Interno Bruto de aproximadamente R\$ 80 bilhões (IBGE, 2021), representando mais de 70% do PIB do Estado do Amazonas. Sua estrutura fiscal é singular por dois fatores que se reforçam mutuamente: a presença da Zona Franca de Manaus, que concentra mais de 500 indústrias e gera receitas tributárias sobretudo de ISS muito superiores à média de municípios de mesmo porte populacional; e a dependência estrutural dessa arrecadação em relação a um modelo de incentivos fiscais em reconfiguração. A Reforma Tributária inicia, a partir de 2026, a substituição gradual do ISS e do ICMS pelo IBS, com extinção prevista para 2033, transferindo parte da gestão da receita ao Comitê Gestor do IBS (CGIBS). O regime especial da ZFM foi preservado nos arts. 439 a 457 da Lei Complementar n.º 214/2025 e refinado pela Lei Complementar n.º 227/2026, que buscam replicar o efeito econômico dos incentivos atuais sob a nova sistemática, ainda que subsista incerteza quanto ao impacto real dessa transição sobre a arrecadação municipal nos primeiros anos (2026–2032).

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

3.1 Enquadramento Metodológico

Quanto aos objetivos, a pesquisa classifica-se como descritiva, pois busca descrever o comportamento dos indicadores fiscais do Município de Manaus em relação aos parâmetros quantitativos da LRF, sem intervenção do pesquisador nos dados observados (GIL, 2022). Quanto à abordagem, combina elementos qualitativos análise do arcabouço normativo da LRF e das alterações introduzidas pela Lei Complementar n.º 224/2025 e quantitativos extração, padronização e comparação de indicadores numéricos calculados a partir dos relatórios fiscais oficiais. Quanto aos procedimentos técnicos, enquadra-se como pesquisa documental, valendo-se de fontes primárias de natureza oficial, que gozam de presunção de veracidade, complementadas por acórdãos e pareceres do TCE-AM.

3.2 Universo, Fontes e Coleta de Dados

Os dados foram coletados no SICONFI/STN (Finanças do Brasil — FINBRA), no Portal da Transparência da Prefeitura de Manaus e no Sistema de Processos do TCE-AM, compreendendo os Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária (seis bimestrais por exercício) e os Relatórios de Gestão Fiscal (três quadrimestrais por exercício) de 2021 a 2025, além dos relatórios parciais disponíveis até maio de 2026. Foram utilizadas, ainda, as Leis Orçamentárias Anuais e as Leis de Diretrizes Orçamentárias do Município de Manaus para cada exercício analisado, como fonte das metas fiscais confrontadas com os resultados apurados. Em caso de discrepância entre as fontes, prevaleceu o dado do SICONFI, por ser a base oficial de consolidação nacional.

3.3 Critérios e Procedimentos de Análise

Foram calculados três indicadores, apresentados nas Equações 1 a 3.

Equação 1 — Índice de Despesa com Pessoal do Executivo (IDP-E):

$$IDP-E = (Despesa Total com Pessoal Líquida dos últimos 12 meses / Receita Corrente Líquida) \times 100$$

Equação 2 — Índice de Endividamento (IE):

$$IE = (Dívida Consolidada Líquida / Receita Corrente Líquida) \times 100 — teto: 120\%$$

Equação 3 — Resultado Primário (RP):

$$RP = \text{Receitas Primárias} - \text{Despesas Primárias}$$

Os valores apurados para o IDP-E e para o IE foram confrontados, respectivamente, com os limiares de alerta, prudencial e legal dos arts. 19 a 22 da LRF e com o teto de 120% da Resolução Senatorial n.º 40/2001. O resultado primário de cada exercício foi confrontado com a meta fixada no Anexo de Metas Fiscais da LDO correspondente.

3.4 Limitações do Método

Duas limitações metodológicas devem ser destacadas. A primeira refere-se ao caráter parcial dos dados do exercício de 2026, restritos ao período de janeiro a maio, o que impede a apuração de indicadores anuais completos para esse exercício razão pela qual os resultados de 2026 são apresentados e discutidos separadamente dos exercícios integrais (2021–2025). A segunda decorre da ausência de auditoria presencial dos lançamentos contábeis primários, fundamentando-se a pesquisa na presunção de veracidade dos atos públicos e dos demonstrativos homologados no SICONFI, nos termos do art. 19 da Lei n.º 4.320/1964.

4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

4.1 Trajetória da Despesa com Pessoal (IDP-E) e Margens de Segurança

Tabela 1 — Evolução do IDP-E e distância aos limiares (2021–2026)

Exercício	RCL (R\$)	Desp. Pessoal Exec. (R\$)	IDP-E (%)	Margem até o Prudencial (p.p.)	Situação
2021	5.955.345.074,04	2.385.291.269,38	40,06%	11,24	Regular
2022	7.045.798.538,09	2.703.878.566,01	38,38%	12,92	Regular
2023	7.901.753.507,48	2.896.791.601,06	37,09%	14,21	Regular
2024	9.199.409.158,52	3.169.707.448,09	34,96%	16,34	Regular
2025	9.999.289.522,45	3.562.581.235,41	35,63%	15,67	Regular
2026 (parcial)	10.022.164.989,03	3.731.011.887,34	37,70%	13,60	Regular

Fonte: elaborado pelos autores (2026) com base em SICONFI/FINBRA, RGF Anexo 01 (Demonstrativo da Despesa com Pessoal), 3º quadrimestre de 2021 a 2025 e 1º quadrimestre de 2026.

Com a série completa apurada para os seis exercícios (2021 a 2026, este último parcial), observa-se uma trajetória predominantemente decrescente entre 2021 e 2024 de 40,06% para 34,96%, seu menor patamar na série, seguida de recuperação gradual em 2025 (35,63%) e no

início de 2026 (37,70%). Em nenhum dos seis pontos o IDP-E aproximou-se do limite prudencial (51,3%): a menor margem observada foi de 11,24 pontos percentuais em 2021, e a maior, de 16,34 pontos percentuais em 2024 distância, em todos os casos, bem superior à que separa o próprio limite de alerta (48,6%) do limite prudencial (apenas 2,7 pontos percentuais). Esse padrão **refuta a hipótese H2** para a série completa: não há, em nenhum dos seis exercícios apurados, qualquer sinal de aproximação sustentada ao limite prudencial (51,3%) ao contrário, a folha de pessoal do Executivo manauara operou, ao longo de todo o período 2021–2026, com folga superior a 11 pontos percentuais em relação a esse limiar. Cabe registrar que o valor de 2021 aqui apurado (40,06%, SICONFI/FINBRA) diverge do citado no Parecer Prévio do TCE-AM sobre as contas daquele exercício (TCE-AM, 2022–2026, 43,44%) uma discrepância entre o dado autodeclarado pelo ente ao Tesouro Nacional e o dado validado pelo órgão de controle externo, que não compromete a conclusão (ambos os valores estão bem distantes do limite prudencial), mas que merece nota metodológica: divergências dessa natureza entre SICONFI e pareceres de tribunais de contas já foram documentadas na literatura de qualidade da informação contábil pública e reforçam a relevância de auditorias externas independentes do autorrelato. Com isso, a série de IDP-E para o período 2021–2026 está integralmente apurada, e H2 é refutada de forma definitiva.

4.2 Comportamento do Endividamento Público e Capacidade Creditícia

Tabela 2 — Dívida Consolidada Líquida e Índice de Endividamento (2021–2026)

Exercício	RCL (R\$)	DCL (R\$)	IE (%)	Margem até o Teto (p.p.)	Situação
2021	5.955.345.074,04	1.897.626.670,11	31,87%	88,13	Regular
2022	7.045.798.538,09	2.178.545.067,72	30,92%	89,08	Regular
2023	7.901.753.507,48	2.398.273.125,20	30,37%	89,63	Regular
2024	9.199.409.158,52	3.065.950.098,74	33,47%	86,53	Regular
2025	9.999.289.522,45	2.967.303.711,18	29,71%	90,29	Regular
2026 (parcial)	10.022.164.989,03	2.413.067.359,97	24,11%	95,89	Regular

Fonte: elaborado pelos autores (2026) com base em SICONFI/FINBRA, RGF Anexo 02 (Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida), 3º quadrimestre de 2021 a 2025 e 1º quadrimestre de 2026 (dado de 2022 confirmado de forma cruzada com o parecer prévio do TCE-AM).

Com a série completa apurada para os seis exercícios (2021 a 2026, este último parcial), o Índice de Endividamento manteve-se consistentemente bem abaixo do teto em todos os pontos, oscilando entre um mínimo de 24,11% (1º quadrimestre de 2026) e um máximo de 33,47% (2024) este último o maior valor da série, mas ainda assim 86,53 pontos percentuais

distante do limite de 120% da RCL fixado pela Resolução Senatorial n.º 40/2001. A trajetória não é monotônica: o IE cresce de 2021 (31,87%) a 2022 (30,92%, praticamente estável), recua discretamente em 2023 (30,37%), sobe ao seu pico em 2024 (33,47%), recua novamente em 2025 (29,71%) e cai ainda mais no início de 2026 (24,11%) um comportamento consistente com ciclos de contratação e amortização de operações de crédito ao longo do período, sem qualquer tendência sustentada de deterioração. Em todos os seis pontos, a margem de segurança permaneceu superior a 86 pontos percentuais um espaço fiscal considerável, que sugere capacidade de novas operações de crédito voltadas a investimentos, observados os demais limites da LRF. Com isso, a série de IE para o período 2021–2026 está integralmente apurada.

4.3 Equilíbrio Orçamentário: Metas Fiscais versus Resultados Primários Realizados

Tabela 3 — Resultado Primário Apurado versus Meta da LDO (2021–2026)

Exercício	Resultado Primário Apurado (R\$)	Meta LDO (R\$)	Aderência (R\$)	Situação
2021	708.005.996,86	(502.037.671,00)	1.210.043.667,86	Meta superada
2022	(2.694.430,84)	(604.619.000,00)	601.924.569,16	Meta superada
2023	(86.270.891,69)	(404.312.693,00)	318.041.801,31	Meta superada
2024	(180.417.524,75)	(565.836.000,00)	385.418.475,25	Meta superada
2025	240.657.174,91	(403.357.000,00)	644.014.174,91	Meta superada
2026 (parcial)	475.522.908,05	(574.586.000,00)	1.050.108.908,05*	N/A (parcial)*

Fonte: elaborado pelos autores (2026) com base em SICONFI/RREO Anexo 06 (Demonstrativo do Resultado Primário e Nominal), 6º bimestre de 2021 a 2025 e 3º bimestre de 2026: tabelas “Resultado Primário Acima da Linha” (sem RPPS quando disponível) e “Meta Fiscal para o Resultado Primário”. * Para 2026, resultado parcial (até o 3º bimestre) confrontado com a meta anual da LDO; comparação não definitiva até o encerramento do exercício.

Com o resultado primário apurado e a meta fiscal da LDO agora disponíveis para todos os exercícios, observa-se que Manaus superou a meta em todos os cinco exercícios integrais da série (2021 a 2025): em 2021, o superávit de R\$ 708,0 milhões superou com ampla folga o déficit de até R\$ 502,0 milhões admitido pela meta (aderência de R\$ 1,21 bilhão); em 2022, o pequeno déficit de R\$ 2,7 milhões ficou muito abaixo do déficit de até R\$ 604,6 milhões admitido (aderência de R\$ 601,9 milhões); em 2023, o déficit de R\$ 86,3 milhões superou a meta de até R\$ 404,3 milhões (aderência de R\$ 318,0 milhões); em 2024, o déficit de R\$ 180,4 milhões ficou bem abaixo do déficit de até R\$ 565,8 milhões admitido (aderência de R\$ 385,4 milhões); e em 2025, o superávit de R\$ 240,7 milhões superou a meta de déficit de até R\$ 403,4 milhões (aderência de R\$ 644,0 milhões). Em nenhum desses cinco exercícios houve necessidade de acionar os mecanismos de limitação de empenho e movimentação financeira do

art. 9º da LRF, já que a meta fiscal foi cumprida com folga em todos eles confirmando H1 de forma consistente na dimensão de equilíbrio orçamentário. Para 2026, o resultado primário apurado até o 3º bimestre (superávit de R\$ 475,5 milhões) já supera a meta anual fixada na LDO (déficit de até R\$ 574,6 milhões), mas essa comparação deve ser lida com cautela: trata-se de execução parcial confrontada com uma meta de referência para o exercício inteiro, de modo que o resultado ainda pode se alterar até o encerramento do ano a situação de 2026 é, portanto, classificada como parcial, não definitiva.

4.4 Implicações Estruturais da Transição Tributária (ZFM e IBS)

A substituição gradual do ISS e do ICMS pelo Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), iniciada em 2026 e prevista para concluir-se em 2033, representa o principal risco fiscal estrutural para a base de receitas de Manaus na próxima década. Ainda que o regime especial da ZFM tenha sido preservado pelas Leis Complementares n.º 214/2025 e 227/2026, por meio de créditos presumidos e suspensões de incidência que buscam replicar o efeito econômico dos incentivos atuais, subsiste incerteza quanto à sua implementação prática e ao impacto real sobre os denominadores dos limites da LRF notadamente a RCL durante o período de transição. Essa análise é de natureza prospectiva e qualitativa, não se prestando ao teste das hipóteses H1 e H2, mas subsidiando as recomendações apresentadas nas considerações finais.

Cabe registrar, ainda, uma limitação de natureza institucional que afeta diretamente a apuração dos indicadores de 2024: o julgamento das contas da Prefeitura de Manaus referentes a esse exercício, iniciado pelo TCE-AM em 16 de dezembro de 2025, foi suspenso após pedido de vistas, com o placar empatado em dois votos a dois o relator votou pela reprovação das contas, apontando o não cumprimento do percentual mínimo constitucional de 25% em educação, entre outras inconsistências, enquanto um conselheiro divergente votou pela aprovação com ressalvas. Até a data de fechamento deste levantamento, não havia sido divulgada nova data para a retomada do julgamento, de modo que o exercício de 2024 permanece, no âmbito do controle externo, sem parecer prévio definitivo circunstância que deverá ser considerada na leitura dos indicadores desse exercício assim que forem apurados.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os resultados apurados até o momento permitem afirmar que a hipótese geral (H1) conformidade global de Manaus com os tetos legais da LRF no período de janeiro de 2021 a

maio de 2026 foi confirmada nos exercícios integrais da série, uma vez que, em todos os pontos já apurados a série completa de seis pontos de IDP-E, a série completa de seis pontos de IE, e o confronto entre resultado primário apurado e meta da LDO nos cinco exercícios integrais (2021 a 2025), nenhum limite legal foi ultrapassado e nenhuma meta fiscal deixou de ser cumprida: o IDP-E oscilou entre 34,96% e 40,06% da RCL (sempre a mais de 8 pontos percentuais do limite de alerta de 48,6%), o Índice de Endividamento oscilou entre 24,11% e 33,47% da RCL ao longo de todo o período 2021–2026 (sempre a mais de 86 pontos percentuais do teto de 120%), e o resultado primário superou a meta fiscal em todos os cinco exercícios integrais apurados, com aderência positiva entre R\$ 385,4 milhões (2024) e R\$ 1,21 bilhão (2021). A única lacuna remanescente refere-se a 2026: o resultado primário parcial (até o 3º bimestre) já supera a meta anual, mas a comparação não é definitiva enquanto o exercício não se encerra. A hipótese específica (H2) aproximação do limite prudencial de despesas com pessoal foi refutada, tendo em vista que o IDP-E não apenas permaneceu distante do limite de alerta em todos os seis exercícios da série 2021–2026, como descreveu trajetória predominantemente decrescente entre 2021 e 2024 (de 40,06% para 34,96%), seguida de recuperação gradual em 2025 (35,63%) e no início de 2026 (37,70%) movimento compatível com expansão vegetativa da folha, mas sem qualquer sinal de pressão sobre os limiares da LRF. Registre-se, por fim, que o valor de IDP-E de 2021 aqui utilizado (SICONFI/FINBRA, 40,06%) diverge do citado no Parecer Prévio do TCE-AM para o mesmo exercício (43,44%) divergência que não altera a conclusão quanto a H2, mas que ilustra a importância de declarar explicitamente a fonte de cada indicador em estudos de conformidade fiscal.

Com base nos achados, recomenda-se à Secretaria Municipal de Finanças e Tecnologia da Informação (SEMEF) a manutenção do atual patamar de margem de segurança nos indicadores de pessoal e endividamento, e a incorporação, no Anexo de Riscos Fiscais da LDO, de cenários específicos para a transição do ISS/ICMS ao IBS, dado o peso da Zona Franca de Manaus na composição da RCL especialmente porque o IE mostrou oscilação relevante mesmo no curto prazo (de 33,47% em 2024 para 24,11% no início de 2026), o que recomenda monitoramento mais granular da dívida contratual. Para os órgãos de controle externo, notadamente o TCE-AM, a sistematização aqui proposta oferece um modelo replicável de acompanhamento longitudinal da conformidade fiscal. Registre-se, ainda, que a pendência de julgamento definitivo das contas de 2024 com placar empatado e voto do relator pela reprovação recomenda cautela na leitura dos indicadores desse exercício até a conclusão do processo pelo TCE-AM, ainda que os indicadores quantitativos da LRF apurados para 2024 não tenham, por si só, revelado qualquer descumprimento.

Este trabalho contribui para a literatura de Contabilidade Pública ao produzir evidência empírica sobre a conformidade fiscal de um município de grande porte da Região Norte do Brasil em um período de dupla transição normativa a atualização da própria LRF pela Lei Complementar n.º 224/2025 e a Reforma Tributária, preenchendo lacuna identificada por estudos anteriores concentrados em outras regiões do país.

Como limitações, destacam-se o caráter parcial dos dados do exercício de 2026 e a ausência de auditoria presencial dos lançamentos contábeis primários, conforme discutido na seção 3.4. Como agenda de pesquisa, sugerem-se estudos comparativos com outras capitais da Região Norte, como Belém e Porto Velho, e a análise do impacto consolidado do Comitê Gestor do IBS (CGIBS) sobre o orçamento municipal de Manaus ao longo da transição tributária prevista para o período 2026–2033.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 out. 1988.

BRASIL. Lei n.º 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 23 mar. 1964.

BRASIL. Lei n.º 10.028, de 19 de outubro de 2000. Altera o Decreto-Lei n.º 2.848/1940 (Código Penal), a Lei n.º 1.079/1950 e o Decreto-Lei n.º 201/1967. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 20 out. 2000.

BRASIL. Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 maio 2000.

BRASIL. Lei Complementar n.º 131, de 27 de maio de 2009. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar n.º 101/2000 (Lei da Transparência). Diário Oficial da União, Brasília, DF, 28 maio 2009.

BRASIL. Lei Complementar n.º 214, de 16 de janeiro de 2025. Institui o Imposto sobre Bens e Serviços (IBS), a Contribuição sobre Bens e Serviços (CBS) e o Imposto Seletivo (IS). Diário Oficial da União, Brasília, DF, 17 jan. 2025.

BRASIL. Lei Complementar n.º 224, de 26 de dezembro de 2025. Altera a Lei Complementar n.º 101/2000 para ampliar a transparência das renúncias fiscais. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 26 dez. 2025.

BRASIL. Lei Complementar n.º 227, de 13 de janeiro de 2026. Institui o Comitê Gestor do Imposto sobre Bens e Serviços (CGIBS) e disciplina o regime especial da Zona Franca de Manaus no contexto do Imposto sobre Bens e Serviços. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 14 jan. 2026.

BRASIL. Emenda Constitucional n.º 132, de 20 de dezembro de 2023. Altera o Sistema Tributário Nacional. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 21 dez. 2023.

BRASIL. Senado Federal. Resolução n.º 40, de 20 de dezembro de 2001. Dispõe sobre os limites globais para o montante da dívida pública consolidada e da dívida mobiliária dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. Brasília, 2001.

GIL, Antônio Carlos. Como elaborar projetos de pesquisa. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2022.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Produto Interno Bruto dos Municípios: 2021. Rio de Janeiro: IBGE, 2021.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Censo Demográfico 2022: resultados do universo. Rio de Janeiro: IBGE, 2023.

KOHAMA, Heilio. Contabilidade pública: teoria e prática. 11. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

NASCIMENTO, Edson Ronaldo; DEBUS, Ilvo. Lei Complementar n.º 101/2000: entendendo a Lei de Responsabilidade Fiscal. 2. ed. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2002.

SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP). 10. ed. Brasília: STN, 2023.

SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF). 13. ed. Brasília: STN, 2024.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO AMAZONAS. Pareceres prévios e acórdãos referentes às contas do Município de Manaus — exercícios 2021 a 2025. Manaus: TCE-AM, 2022–2026.