

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RECÔNCAVO DA BAHIA
CENTRO DE CIÊNCIAS AGRÁRIAS, AMBIENTAIS E BIOLÓGICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E
SEGURANÇA SOCIAL
MESTRADO PROFISSIONAL**

**TRANSPARÊNCIA DA GESTÃO FISCAL NAS AUDIÊNCIAS
PÚBLICAS DOS MUNICÍPIOS DA REGIÃO
METROPOLITANA DE SALVADOR-BA: PROPOSIÇÕES DE
MELHORIAS PARA AMPLIAÇÃO DO CONTROLE SOCIAL.**

Daniela Parente Soares da Silva

**CRUZ DAS ALMAS - BAHIA
2023**

**TRANSPARÊNCIA DA GESTÃO FISCAL NAS AUDIÊNCIAS
PÚBLICAS DOS MUNICÍPIOS DA REGIÃO METROPOLITANA DE
SALVADOR-BA: PROPOSIÇÕES DE MELHORIAS PARA
AMPLIAÇÃO DO CONTROLE SOCIAL.**

DANIELA PARENTE SOARES DA SILVA
Contadora

Faculdade de Ciências Contábeis da Fundação Visconde de Cairu, 2002

Relatório técnico apresentado ao Colegiado do Programa de Pós-Graduação em Gestão de Políticas Públicas e Segurança Social da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia, como requisito parcial para obtenção do Título de Mestre em Gestão de Políticas Públicas e Segurança Social.

Orientador: **Prof.** Dr. Jorge Antonio Santos Silva

CRUZ DAS ALMAS - BAHIA
2023

FICHA CATALOGRÁFICA

S586t

Silva, Daniela Parente Soares da.

Transparência da gestão fiscal nas audiências públicas dos municípios da Região Metropolitana de Salvador-BA: proposições de melhorias para ampliação do controle social / Daniela Parente Soares da Silva. _ Cruz das Almas, BA, 2023. 179f.; il.

Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Recôncavo da Bahia, Centro de Ciências Agrárias, Ambientais e Biológicas, Mestrado Profissional em Gestão de Políticas Públicas e Segurança Social.

Orientador: Prof. Dr. Jorge Antonio Santos Silva.

1.Administração pública – Políticas públicas. 2.Administração pública – Finanças públicas – Prestação de contas. 3.Bahia – Municípios – Análise. I.Universidade Federal do Recôncavo da Bahia, Centro de Ciências Agrárias, Ambientais e Biológicas. II.Título.

CDD: 336.1

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RECÔNCAVO DA BAHIA
CENTRO DE CIÊNCIAS AGRÁRIAS, AMBIENTAIS E BIOLÓGICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E
SEGURANÇA SOCIAL - PPGPPSS
MESTRADO PROFISSIONAL**

**TRANSPARÊNCIA DA GESTÃO FISCAL NAS AUDIÊNCIAS
PÚBLICAS DOS MUNICÍPIOS DA REGIÃO METROPOLITANA DE
SALVADOR-BA: PROPOSIÇÕES DE MELHORIAS PARA
AMPLIAÇÃO DO CONTROLE SOCIAL.**

Comissão Examinadora da Defesa de Dissertação de Mestrado
Daniela Parente Soares da Silva

Aprovada em: 13 de julho de 2023



Documento assinado digitalmente
JORGE ANTONIO SANTOS SILVA
Data: 29/08/2023 09:24:25-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Prof. Dr. Jorge Antonio Santos Silva
Universidade Federal do Recôncavo da Bahia
Orientador



Documento assinado digitalmente
WARLI ANJOS DE SOUZA
Data: 28/08/2023 10:09:30-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Prof. Dr. Warli Anjos de Souza
Universidade Federal do Recôncavo da Bahia
Examinador Interno

Prof. Dr. Fernando Gentil de Souza
Universidade Federal de Pernambuco
Examinador Externo



Documento assinado digitalmente
FERNANDO GENTIL DE SOUZA
Data: 24/08/2023 18:39:05-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus pelo dom da vida, pelo apoio irrestrito de minha família nessa caminhada, pela oportunidade de estudar em uma Universidade Pública deste país e poder contribuir, de alguma forma, com a ampliação do controle social sobre os atos da administração pública municipal.

Nesse momento, quero agradecer à UFRB pela oportunidade de cursar esse mestrado profissional em Gestão de Políticas Públicas e Segurança Social, à minha amiga e colega de trabalho Maria Natalice Lourenço da Silva pelo estímulo e por meio de quem saúdo e agradeço os gestores do município de São Francisco do Conde – Prefeito e Secretário pela compreensão e liberação do trabalho nos dias de aula e para produção desta pesquisa.

Agradeço aos meus pais Benjamim e Sandra e à minha querida tia Kajinha pelo incentivo de sempre, ao meu esposo Wilson e aos meus filhos Bruna, Wilson Filho e João Victor o meu eterno agradecimento pelo apoio incondicional e contínuo encorajamento, por vibrarem por mim e pela compreensão das muitas horas subtraídas do nosso convívio familiar para que eu pudesse chegar até aqui.

À minha querida amiga e colega Contadora Jayne Mesquita a quem tenho muita admiração e respeito quero registrar o meu profundo agradecimento pelo incentivo, apoio, orientação, contribuição e paciência durante toda essa minha caminhada tanto no ambiente de trabalho quanto no apoio acadêmico para que eu pudesse construir e concluir essa pesquisa.

À Elisângela Fernandes, minha eterna professora, amiga e colega Contadora agradeço o estímulo, inspiração e auxílio para que eu ingressasse nesse mestrado profissional e à minha querida Jacqueline Trindade - uma colega especial que foi minha parceira durante todo o mestrado - o meu respeito, admiração, o meu sincero agradecimento e por quem saúdo todos os meus colegas de mestrado.

Quero registrar um agradecimento especial ao meu orientador Professor Doutor Jorge Antonio por quem guardo um profundo respeito e admiração e a quem agradeço pela orientação e paciência durante toda essa minha formação e na construção desse trabalho.

Agradeço ao Professor Doutor Warli pelos ensinamentos, a quem tive a oportunidade de, presencialmente, conviver durante um semestre após o período pandêmico do Covid-19, e por quem também nutro profundo respeito e por quem saúdo todos os professores da UFRB com quem tiver a oportunidade de aprender em todo esse período.

TRANSPARÊNCIA DA GESTÃO FISCAL NAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS DOS MUNICÍPIOS DA REGIÃO METROPOLITANA DE SALVADOR-BA: PROPOSIÇÕES DE MELHORIAS PARA AMPLIAÇÃO DO CONTROLE SOCIAL.

RESUMO: O presente Relatório aborda a temática da Transparência Fiscal nas Audiências Públicas quadrimestrais para a demonstração e avaliação das metas fiscais, em atendimento à Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), nos municípios da Região Metropolitana de Salvador (RMS) - Estado da Bahia no período de 2017 a 2020. A obrigatoriedade legal para a prestação de contas e divulgação dos atos públicos pelos entes federados foi estabelecida pela Constituição Federal de 1988 (CF/88) e ganhou maior notoriedade, no Brasil, com a edição da LRF e suas alterações, bem como com a Lei de Acesso à Informação, de modo a incentivar a transparência da evidenciação dos atos de gestão e da aplicação dos recursos públicos, como forma de responsabilizar os gestores públicos e instrumentalizar e ampliar o controle social. Ao observar a precária participação social nas referidas audiências em alguns municípios dessa Região, ao longo da última década, foi possível pensar que este mecanismo não estivesse alcançando sua finalidade de prestar contas à sociedade, com efetividade, sobre a gestão dos recursos públicos. Em vista disso, esta pesquisa teve como objetivo investigar de que forma as metas fiscais, bem como outras informações relacionadas foram apresentadas pelos municípios da RMS e como elas poderiam ser apresentadas nas audiências públicas quadrimestrais, pelo Poder Executivo, de modo a estimular e ampliar a participação do controle social na aplicação dos recursos públicos e, a partir disso, elaborar proposições de melhorias à apresentação nessas audiências. A investigação utilizou como procedimentos metodológicos o levantamento documental, a partir de dados e documentos de domínio público tomando como referência, principalmente, a CF/88, a LRF, as contribuições conceituais e metodológicas de normativos vigentes e a literatura especializada. Ao final desse levantamento, diante dos fortes indicativos de precária participação popular e até dos próprios vereadores locais, bem como da exígua compreensibilidade das informações apresentadas, pôde-se concluir que há fortes indícios de inefetividade das audiências públicas e, por conseguinte, do controle social, levando a inferir que, na maioria dos municípios da RMS, estas são realizadas, apenas, para o cumprimento do formalismo legal e evitar as sanções por parte do Tribunal de Contas. Ademais, pôde-se concluir, também, que o direito à participação popular, a utilização do mecanismo da Audiência Pública para sua operacionalização e a obrigatoriedade legal para sua realização, sozinhos, não surtem o efeito pretendido para o efetivo controle social, por este, na prática, depender de uma população ciente de seu protagonismo e da aderência dos governantes aos ideais da democracia participativa. Para mudar essa realidade emerge, principalmente, a necessidade de implemento de novas práticas a exemplo das proposições de melhorias apresentadas ao final deste Relatório.

Palavras-chave: *Accountability*; Controle Social; Gestão Fiscal

TRANSPARENCY OF FISCAL MANAGEMENT IN THE PUBLIC HEARINGS IN THE MUNICIPALITIES OF THE METROPOLITAN REGION OF SALVADOR-BA: PROPOSALS FOR IMPROVEMENTS TO EXPAND SOCIAL CONTROL.

ABSTRACT: This Report addresses the topic of Fiscal Transparency in the Public Hearings every four months for the demonstration and evaluation of fiscal targets, in compliance with the Fiscal Responsibility Law (LRF), in the municipalities of the Metropolitan Region of Salvador (RMS) - State of Bahia in the period from 2017 to 2020. The legal obligation for accountability and disclosure of public acts by federal entities was established by the Federal Constitution of 1988 (CF/88) and gained greater notoriety in Brazil with the edition of the LRF and its amendments, as well as with the Access to Information Law, in order to encourage transparency in the disclosure of management acts and the application of public resources, as a way of making public managers responsible and instrumentalizing and expanding social control. Observing the precarious social participation in the aforementioned hearings in some municipalities of this Region, over the last decade, it was possible to think that this mechanism was not achieving its purpose of effectively rendering accounts to society on the management of public resources. In view of this, this research aimed to investigate how the fiscal targets, as well as other related information, were presented by the municipalities of the RMS and how they could be presented in the public hearings every four months, by the Executive Power, in order to stimulate and expand the participation of social control in the application of public resources and, from this, to elaborate proposals for improvements to the presentation in these hearings. The investigation used as methodological procedures the documentary survey, from data and documents in the public domain, taking as reference, mainly, the CF/88, the LRF, the conceptual and methodological contributions of current regulations and the specialized literature. At the end of this survey, given the strong indications of precarious popular participation and even of local councilors themselves, as well as the meager comprehensibility of the information presented, it could be concluded that there are strong indications of ineffectiveness of public hearings and, therefore, of social control, leading to the inference that, in most municipalities in the RMS, these are only carried out to comply with legal formalism and avoid sanctions by the Court of Auditors. Furthermore, it could also be concluded that the right to popular participation, the use of the Public Hearing mechanism for its operation and the legal obligation for its realization, alone, do not have the intended effect for effective social control, by this, in practice, depend on a population aware of its protagonism and the adherence of the rulers to the ideals of participatory democracy. In order to change this reality, the need emerges mainly to implement new practices, such as the proposals for improvements presented at the end of this Report.

Key words: Accountability; Social Control; Tax Management

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Comparativo das Despesa com Pessoal dos Municípios Baianos no período de 2017 - 2019 (Poder Executivo).....	139
Gráfico 2 - Comparativo – IEGM – Índice de Efetividade da Gestão Municipal - Saúde.....	143
Gráfico 3 - Comparativo – IEGM – Índice de Efetividade da Gestão Municipal - Educação.....	145
Gráfico 4 - Comparativo da Gestão Fiscal dos Municípios Baianos com a média da Gestão Fiscal Nacional no ano de 2020.....	150

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - População dos Municípios da RMS.....	67
Quadro 2 - Pontos Analisados – Audiências Públicas sobre Metas Fiscais	71
Quadro 3 - Público presente nas Audiências Públicas	77
Quadro 4 - Representante do Executivo na apresentação da Audiência Pública.....	81
Quadro 5 - Finalidade da Audiência	81
Quadro 6 - Conteúdo apresentado nas Audiências Públicas	82
Quadro 7 - Apresentação de esclarecimentos das informações prestadas nas Audiências Públicas	83
Quadro 8 - Participação com Perguntas nas Audiências Públicas	84
Quadro 9 - Perguntas realizadas nas Audiências Públicas do 1º quadrimestre de 2017	85
Quadro 10 - Temáticas questionadas nas Audiências Públicas do 1º quadrimestre de 2018	90
Quadro 11 - Temáticas questionadas nas Audiências Públicas do 1º quadrimestre de 2019	92
Quadro 12 - Temáticas questionadas nas Audiências Públicas do 1º quadrimestre de 2020	96
Quadro 13 - Temáticas questionadas nas Audiências Públicas do 3º quadrimestre de 2017	100
Quadro 14 - Temáticas questionadas nas Audiências Públicas do 3º quadrimestre de 2018	103
Quadro 15 - Temáticas questionadas nas Audiências Públicas do 3º quadrimestre de 2019	107
Quadro 16 - Temáticas questionadas nas Audiências Públicas do 3º quadrimestre de 2020	110
Quadro 17 - Resultado Orçamentário.....	124

LISTA DE TABELAS

Tabela 1- Atas analisadas x realizadas no prazo	73
Tabela 2 - Participação de representantes do Legislativo nas Audiências Públicas .	74
Tabela 3 - Participação de Vereadores da Comissão nas Audiências Públicas.....	75
Tabela 4 - Forma de apresentação das Audiências Públicas.....	76
Tabela 5 - Média de público presente nas Audiências Públicas no período de 2017 a 2020	79
Tabela 6 - Comparativo da Meta prevista x Resultado Primário apurado	127
Tabela 7 - Índice Firjan de Gestão Fiscal – Autonomia	129
Tabela 8 - Índice Firjan de Gestão Fiscal – Liquidez.....	130
Tabela 9 - Dívida Consolidada Líquida.....	131
Tabela 10 - Comparativo entre a meta prevista na LDO e o Resultado Nominal apurado	134
Tabela 11 - Comparativo do Saldo da Dívida Consolidada Líquida x Receita Corrente Líquida.....	135
Tabela 12 - Comparativo do percentual aplicado em Despesa com Pessoal.....	137
Tabela 13 - Comparativo do Índice Firjan – Gastos com Pessoal	140
Tabela 14 - Comparativo do Índice Firjan de Gestão Fiscal – Investimentos.....	141
Tabela 15 - Comparativo do Limite mínimo constitucional x Percentual aplicado em Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS)	142
Tabela 16 - Comparativo do Limite mínimo constitucional x Percentual aplicado em ações para Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE	144
Tabela 17 - Comparativo do Limite mínimo x Percentual aplicado em ações do FUNDEB.....	147
Tabela 18 - Comparativo do Índice Firjan de Gestão Fiscal – Geral dos Municípios da RMS	148

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

AMF – Anexo de Metas Fiscais
ARO – Antecipação da Receita Orçamentária
ASPS – Ações e Serviços Públicos de Saúde
CASP – Contabilidade Aplicada ao Setor Público
CF – Constituição Federal
CFC – Conselho Federal de Contabilidade
CIDE – Contribuição Intervenção do Domínio Econômico
COELBA – Companhia de Eletricidade do Estado da Bahia
DEA – Despesa de Exercício Anterior
DCL – Dívida Consolidada Líquida
FAFEN – Fábrica de Fertilizantes do Nordeste
FUNDEB – Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica
FGTS – Fundo de Garantia do Tempo de Serviço
ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação.
IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IFAC – International Federation of Accountants
IPI – Imposto sobre Produtos Industrializados
IPTU – Imposto Predial e Territorial Urbano
IPVA – Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores
ISS – Imposto Sobre Serviço
ITIV – Imposto de Transmissão Intervivos
ITR – Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural
LAI – Lei de Acesso à Informação
LDB – Lei de Diretrizes e Bases
LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA – Lei Orçamentária Anual
LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal
MCASP – Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público
MDE – Manutenção e Desenvolvimento do Ensino
MDF – Manual de Demonstrativos Fiscais
NBC TSP – Norma Brasileira de Contabilidade Técnica do Setor Público
PIB – Produto Interno Bruto
PPA – Plano Plurianual
RCL – Receita Corrente Líquida
REFIS – Programa de Recuperação Fiscal
RGF – Relatório de Gestão Fiscal
RGPS – Regime Geral de Previdência Social
RMS – Região Metropolitana de Salvador
RPPS – Regime Próprio de Previdência Social
RREO – Relatório Resumido de Execução Orçamentária
SEI – Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais do Estado da Bahia
SICONFI – Sistema de Informações Contábeis e Fiscais
SINDSEFRAN – Sindicato de Servidores Públicos da Prefeitura e Câmara de São Francisco do Conde
SINDSEPS – Sindicato dos Servidores Públicos de Salvador
STN – Secretaria do Tesouro Nacional

SUS – Sistema Único de Saúde

TCM –Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia

TFF – Taxa de Fiscalização do Funcionamento

TLL – Taxa de Licença de Localização

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	1
2	FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	6
2.1	Estado Moderno e a Democracia Participativa: conceitos, funções e suas vinculações à Constituição Cidadã	6
2.1.1	O Papel do Estado Moderno	6
2.1.2	A Democracia Participativa no Brasil e a sua vinculação à Constituição Cidadã	7
2.2	Políticas Públicas, Participação e Controle Social na Administração Pública	10
2.2.1	Políticas Públicas: conceitos, interpretações e instrumentos	10
2.2.2	Participação e Controle Social na Administração Pública: conceitos, instrumentos e limitações.	13
2.2.2.1	Audiência Pública: conceitos e importância desse mecanismo para materializar a participação popular e a transparência pública.....	18
2.2.2.1.1	As Audiências Públicas sobre as Metas Fiscais	19
2.2.2.2	A Participação Social na gestão fiscal e suas implicações nas Políticas Públicas e no Desenvolvimento Social.....	22
2.3	Transparência na Administração Pública e no Controle Social	27
2.3.1	A transparência como requisito para governança, accountability e controle social.....	27
2.3.2	A Contabilidade como Instrumento de Transparência e Controle Social ...	32
2.4	Pressupostos da Responsabilidade Fiscal	37
2.5	A Transparência na Gestão Fiscal	39
2.5.1	Premissas, importância, instrumentos e avanços legais da transparência fiscal e de participação social.....	40
2.6	Conceitos e informações importantes no estudo e acompanhamento da Gestão Fiscal	45
2.6.1	Receita Corrente Líquida – RCL.....	45
2.6.2	Metas Fiscais, Limites e Índices Constitucionais e legais	46
2.6.2.1	– Metas Fiscais	46
2.6.2.2	- Limites e Índices Constitucionais e Legais	53
2.6.3	Entendendo as metas fiscais	59
2.6.4	– Demonstrativos do Anexo de Metas Fiscais	62
2.7	- Demonstrativos Fiscais: objetivos e conteúdo.	63
3	FUNDAMENTAÇÃO METODOLÓGICA	67

3.1 Caracterização do Recorte Espacial da Pesquisa	67
3.2 Procedimentos de pesquisa	68
4 LEVANTAMENTO DE DADOS	73
4.1 Realização das Audiências Públicas : atas analisadas, realização no prazo e divulgação do evento:	73
4.2 Número de Vereadores eleitos e sua participação nas audiências públicas	74
4.3 Participação dos Vereadores da Comissão (art. 166 da CF/88) nas Audiências Públicas	75
4.4 Forma de apresentação das audiências públicas	76
4.5 Público presente nas audiências públicas	77
4.6 Apresentação e Objetivo informado nas Audiências Públicas	80
4.7 Conteúdo apresentado nas Audiências Públicas	82
4.8 Participação com Perguntas nas Audiências Públicas.....	84
4.9 Conteúdo das perguntas nas Audiências Públicas	85
4.9.1 – Perguntas realizadas nas Audiências do 1º quadrimestre de cada exercício no período de 2017 a 2020	85
4.9.2 Conteúdo dos questionamentos nas Audiências do 3º quadrimestre de cada exercício no período de 2017 a 2020.....	100
4.9.2.1 - 3º Quadrimestre de 2017 e acumulado do exercício de 2017.....	100
4.9.2.2 - 3º Quadrimestre de 2018 e acumulado do Exercício de 2018	102
4.9.2.3 - 3º Quadrimestre de 2019 e acumulado do Exercício de 2019	106
4.9.2.4 - 3º Quadrimestre de 2020 – Exercício de 2020.....	109
4.10 Outros Registros nas Audiências Públicas.....	113
4.10.1 Dificuldades apresentadas	113
4.10.2 Preocupações relatadas	114
4.10.3 Pleitos e sugestões de melhorias.....	118
4.11 Distribuição do material apresentado nas Audiências Públicas.....	120
5 ANÁLISE COMPARATIVA DA PARTICIPAÇÃO DO PÚBLICO DIANTE DOS RESULTADOS APURADOS	123
5.1 Resultado Orçamentário	124
5.2 Resultado Primário.....	126
5.3 Dívida Consolidada Líquida – DCL	131
5.4 Resultado Nominal	134
5.5 Despesa com Pessoal.....	136
5.6 Aplicações em Ações e Serviços Públicos de Saúde.....	142
5.7 Aplicações em Ações de Educação.....	144
5.8 Índice de Gestão Fiscal - Geral FIRJAN.....	148

6. PROPOSIÇÕES DE MELHORIAS DAS INFORMAÇÕES PARA APRESENTAÇÃO NAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS.....	151
7. CONCLUSÃO.....	160
REFERÊNCIAS	166

1 INTRODUÇÃO

No Brasil, a obrigatoriedade legal para a prestação de contas e divulgação dos atos públicos, pelos entes federados foi estabelecida pela Constituição Federal de 1988 e ganhou maior notoriedade, com a edição da Lei Complementar nº 101/2000 e suas alterações, bem como foi reforçada com a edição da Lei de Acesso à Informação – Lei nº 12.527/2011, cujo objetivo é de incentivar a transparência da evidenciação dos atos de gestão e da aplicação dos recursos públicos, como forma de responsabilizar os gestores públicos e instrumentalizar e ampliar o controle social.

A LRF tem como foco a transparência da gestão fiscal e estabelece, como alguns de seus instrumentos, o Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) e do Relatório de Gestão Fiscal (RGF) e com o fito de demonstrar os resultados alcançados determina a realização de Audiências Públicas, quadrimestrais, de modo a permitir a avaliação do cumprimento das metas fiscais pré-estabelecidas na LDO.

A obrigatoriedade imposta aos gestores públicos de dar transparência às informações fiscais focaliza o cidadão como protagonista do direito às informações públicas, as quais devem ser compreensíveis, de modo a possibilitar o cumprimento de seu papel no efetivo controle social. O direito às informações compreensíveis para utilização e controle social, constitucionalmente garantido visa, especialmente, à proteção de Direitos diretamente relacionados à conquista da cidadania tais como direitos civis, políticos e sociais.

Ao observar a precária participação social nas referidas audiências em alguns municípios dessa Região, ao longo da última década, foi possível pensar que este mecanismo não estivesse alcançando sua finalidade precípua, qual seja, de aproximar Estado e Sociedade nesta propícia ocasião de prestação de contas para o efetivo controle social sobre a gestão dos recursos públicos.

Nesse diapasão, esta pesquisa objetivou investigar de que forma as metas fiscais, bem como outras informações relacionadas são apresentadas nas audiências públicas dos municípios da RMS e como poderão ser melhor apresentadas, para fins de estímulo e ampliação da participação no controle social dos recursos públicos e, ao final, elaborou-se este relatório técnico de avaliação das audiências públicas sobre as metas fiscais com proposição de melhorias para melhor compreensão e utilização da sociedade sobre as informações prestadas pelos municípios da Região

Metropolitana de Salvador.

Para alcançar esse objetivo buscou-se: investigar o formato, o conteúdo e a participação da sociedade e dos Vereadores nas Audiências Públicas, para apresentação e avaliação das metas fiscais realizadas pelos municípios da Região Metropolitana de Salvador-BA à luz da LRF, no período de 2017 a 2020; identificar semelhanças e diferenças quanto ao formato, conteúdo e a participação popular e de seus representantes nas apresentações das Audiências Públicas dos treze municípios da região estudada; averiguar os resultados das metas fiscais, limites e índices constitucionais e legais apurados e informados em sítios oficiais e a sua compatibilidade com a participação registrada em ata, por meio dos questionamentos, pedidos e sugestões; verificar possíveis contribuições a serem incorporadas às proposições de melhorias para apresentação das Audiências Públicas sobre as metas fiscais nos entes municipais, a partir do levantamento de informações das audiências realizadas nos municípios da RMS e de pesquisas relacionadas; e identificar possíveis dificuldades apresentadas pelo público participante em acessar, compreender e utilizar as informações fiscais no efetivo controle social.

Nessa investigação, optou-se por trabalhar sobre um mandato completo de quatro anos e, em razão de o mais recente mandato finalizado compreender os exercícios de 2017 a 2020, este foi o período escolhido. Ademais, destaca-se que dos três quadrimestres anuais de ocorrência das referidas audiências públicas, decidiu-se apresentar os questionamentos do público presente nas apresentações do primeiro quadrimestre de cada ano, por referir-se ao início de gestão do Chefe do Poder Executivo (2017) e de mandato dos vereadores presidentes da Câmara Municipal e da Comissão Mista no Legislativo (biênios de 2017-2018 e 2019-2020), e do terceiro quadrimestre por este apresentar informações do referido período e também demonstrar o levantamento anual das contas e o cumprimento das metas fiscais, limites e índices constitucionais e legais no referido exercício. Para os demais pontos avaliados foram considerados todos os quadrimestres.

A participação social é imprescindível para o exercício da cidadania e aproxima o cidadão das ações, dos processos e das políticas públicas que dizem respeito à sua vida. Esta visão introduzida no Brasil com a Constituição Federal de 1988, focalizou na aproximação entre o Estado e a Sociedade, precipuamente, para garantir o equilíbrio de forças e o desenvolvimento regional.

Em vista disso e dada a sua importância no cenário econômico e social no

Estado da Bahia, por representar quase a metade de toda a riqueza produzida no Estado e reunir quase um terço da população baiana, a Região Metropolitana de Salvador – RMS foi escolhida como recorte espacial desta pesquisa.

A Região Metropolitana de Salvador, criada pela Lei Complementar nº 14 de 08 de junho de 1973 e, inicialmente, formada por 08 (oito) municípios, a saber: Salvador, Camaçari, Candeias, Itaparica, Lauro de Freitas, São Francisco do Conde, Simões Filho e Vera Cruz. Com a emancipação de Madre de Deus e Dias D'ávila, esta Região, passou a constituir-se de dez municípios. A RMS foi ampliada pela Lei Complementar nº 30, de 03 de janeiro de 2008 que incluiu os municípios de São Sebastião do Passé e Mata de São João e, por fim, incluiu, por meio da Lei Complementar nº 32 de 22 de janeiro de 2009, o Município de Pojuca. Atualmente, a RMS é composta por treze municípios e possui uma população estimada de 3.984.470 pessoas, representando 26,58% de toda a população do Estado da Bahia, a qual foi estimada em 2021 em 14.985.284 de pessoas, segundo o IBGE (2021).

A RMS é responsável por quase a metade do Produto Interno Bruto (PIB) de todo o Estado da Bahia, representando, segundo a Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI), 45,26% do PIB Baiano, no período de 2002 a 2019, com a maior participação do PIB da região sendo a do município de Salvador (52%), seguida dos municípios de Camaçari (21,4%), São Francisco do Conde (6,8%), Lauro de Freitas (5,3%) e Simões Filho (4,4%). Os demais municípios da RMS contribuem com os 10% restantes do seu PIB: Candeias (3,8%), Dias D'ávila (2,8%), Mata de São João (1,0%), Pojuca (0,8%), São Sebastião do Passé (0,6%), Vera Cruz (0,4%), Madre de Deus (0,4%) e Itaparica (0,2%). (BAHIA, 2021).

Espera-se que este Relatório alcance os objetivos propostos, trazendo impactos nas dimensões social, técnica e profissional das administrações públicas municipais, visto que as informações prestadas pela Administração Pública, por meio de Relatórios Fiscais e levadas às audiências públicas quadrimestrais têm o condão de munir a sociedade de informações úteis e relevantes acerca da situação orçamentária, financeira e fiscal do ente, de modo que esta possa exercer o seu direito fiscalizador dos recursos públicos. Todavia, para isso é preciso haver a compreensibilidade, por parte da sociedade, das informações a ela prestadas.

Poucos são os trabalhos científicos publicados sobre esta temática, o que demonstra a importância desta pesquisa e a necessidade de se explorar mais a transparência e a compreensibilidade das informações prestadas pelo poder público

ao povo e aos seus representantes.

Este Relatório contribuirá para o controle social, ao apresentar proposições de melhorias visando favorecer e estimular a participação da sociedade da Região Metropolitana de Salvador nas audiências públicas quadrimestrais, possibilitando o acompanhamento, com maior clareza, da gestão dos recursos públicos municipais, compreendendo os impactos causados, em toda a sociedade, a partir dos resultados demonstrados pelas metas fiscais, podendo, dessa forma, contribuir para a melhoria das políticas públicas desenvolvidas.

Ademais, este levantamento concorrerá também para o aprimoramento de técnicas quanto à forma, conteúdo e participação utilizadas pelas gestões públicas municipais na divulgação de suas informações para fins de prestação de contas e controle social.

Este trabalho está organizado em sete capítulos contendo introdução, fundamentação teórica, metodologia, levantamento de dados, resultados apurados, proposições de melhorias e conclusão. Na fundamentação teórica, estão as referências nas quais esta pesquisa se baseia, discorrendo acerca do papel do Estado moderno e a democracia participativa, políticas públicas, participação e controle social na administração pública; a transparência na administração pública; os pressupostos da responsabilidade fiscal; a transparência na gestão fiscal; os conceitos e informações importantes para o estudo e acompanhamento da gestão fiscal e as fontes de informações para elaboração dos Demonstrativos Fiscais, tendo como principais referências a Lei 4.320 de 1964, a Constituição Federal de 1988, a Lei de Responsabilidade Fiscal (2000), Modesto (2002), o Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público, o Manual de Demonstrativos Fiscais, Silva (2005), Silva (2010), Silva (2011), Cruz *et al.* (2010), Carvalho Jr. e Feijó (2015), Matias-Pereira (2012), Souza (2006), Boullosa (2014), Vasconcelos (2006) e Firmo Filho (2020).

Na metodologia, apresenta-se o recorte espacial da pesquisa e os procedimentos metodológicos utilizados para o alcance dos objetivos; nos capítulos do levantamento de dados e de análise dos resultados apurados mostra-se como as informações sobre as metas fiscais e outras relacionadas são apresentadas nas audiências públicas dos municípios estudados, investiga-se sobre o formato, a participação e o conteúdo, a partir da análise das atas públicas; a análise dos resultados apurados quanto às metas fiscais, limites e índices constitucionais e legais divulgados pelos municípios estudados e por órgãos oficiais e a sua compatibilidade

com os registros de participação do público presente nas audiências; e o capítulo contendo as proposições de melhorias para a apresentação das audiências públicas com vistas ao necessário avanço na comunicação entre Estado e Sociedade quanto às informações fiscais e outras delas decorrentes. Por fim, conclui-se este relatório técnico com proposições de melhorias para os próximos estudos acerca da temática aqui abordada.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1 Estado Moderno e a Democracia Participativa: conceitos, funções e suas vinculações à Constituição Cidadã

2.1.1 O Papel do Estado Moderno

Historicamente, o Estado Brasileiro assumiu diversos papéis em diferentes épocas. No final do século XX, com a reforma do Estado, este deixou de ser o responsável direto pelo desenvolvimento da sociedade e da economia para assumir a função de Estado gerencial devido ao alto custo e a ineficiência da máquina pública produzidos pelo modelo burocrático, o qual desencadeou na grande crise fiscal da época. Nesse cenário, o Estado gerencial surge como resposta à ineficiência ao antigo modelo, bem como para atender às crescentes demandas sociais que emergiam em uma sociedade democrática e plural. (MATIAS-PEREIRA, 2012)

A principal função do Estado no mundo contemporâneo é a de ampliar, continuamente, as oportunidades dos indivíduos, das instituições e das regiões, sendo necessária a estruturação da administração pública para atuar de maneira eficaz, eficiente e efetiva em prol da sociedade. (MATIAS-PEREIRA, 2012).

Originando-se boa parte do financiamento público da parcela retirada da sociedade por meio da tributação legal, espera-se que ao público retorne por meio de bens e serviços de qualidade e que estes possam agregar valor social, atendendo às necessidades da coletividade. Por essa razão, a transparência e o controle social nas ações dos governantes e na institucionalização dos canais de participação social são tão importantes para a efetividade dos direitos e garantias sociais no Estado Democrático e de Direito.

Nessa linha, Oliveira (2005, p. 170 e 171) compreende a Administração Pública como “uma *interface* entre o Estado e a Sociedade” e sua função é “ a de receber os influxos e estímulos da sociedade, rapidamente decodificá-los e prontamente oferecer respostas aptas à satisfação das necessidades que se apresentam no cenário social, seja no campo da regulação, seja no campo da ação” e que os pactos com a sociedade provém da efetivação da participação do povo nos feitos dos governantes no âmbito da administração pública.

Inúmeras são as construções para explicar o papel do Estado em cada época. Contudo, partindo-se da reflexão de Norberto Bobbio (1987, p. 26) de que “o Estado de hoje está muito mais propenso a exercer uma função de mediador e de garantidor, mais do que a de detentor do poder de império”, torna-se evidente que a função de garantia do Estado contemporâneo emerge da obrigação constitucional de efetivação dos direitos fundamentais como lecionam Oliveira e Schwanka (2009).

Esses autores esclarecem que o Estado garantidor é distinto do Estado prestador porque os serviços públicos, assim como as atividades de fomento e regulação, são meios de efetivação dos direitos fundamentais e que um Estado garantidor prescinde de uma Administração Pública garantidora.

Entendendo o Estado como garantidor de direitos na relação com a sociedade Oliveira e Schwanka (2009) acentuam sua função de mediador e a caracteriza afirmando:

A função estatal de mediação emana da propagação do ideal democrático para além do quadrante da política, resultado da busca do alargamento das bases de legitimação do exercício do poder estatal, por meio da democratização da democracia. Incumbências do Estado mediador passam a ser, não somente as de estabelecer e de conferir eficácia aos canais de participação e de interlocução com os indivíduos e grupos sociais, mas a de com eles constantemente interagir, instituindo e mantendo vínculos robustos e duradouros. Tais vínculos são tidos hodiernamente como indispensáveis para a atribuição de eficácia e de efetividade às ações estatais, as quais vêm sendo amplamente desenvolvidas em espaços de forte interseção entre Estado e sociedade civil, esferas em processo contínuo de recíproca interpenetração. Ademais disso, cabe notar que a principal tarefa da Administração mediadora passa a ser a de compor conflitos envolvendo interesses estatais e interesses privados, definitivamente incluindo os cidadãos no processo de determinação e densificação do interesse público, o qual deixa de ser visto como um monopólio estatal, com participação exclusiva de autoridades, órgãos e entidades públicas. (OLIVEIRA; SCHWANKA, 2009, p. 3)

Nesse diapasão, para esses autores, ao Estado mediador cabe promover arenas de discussão e construção, envolvendo os diversos interesses públicos e privados, rompendo com o monopólio do Estado acerca das informações prestadas e garantindo a efetividade da participação da sociedade nas políticas públicas e no controle dos atos públicos.

2.1.2 A Democracia Participativa no Brasil e a sua vinculação à Constituição Cidadã

Democracia: conceituá-la não é tarefa fácil. De acordo com alguns autores, por depender da análise do contexto histórico, dos modos de convivência humana e de poder adotados pelas sociedades, este conceito é considerado um dos mais amplos da ciência política (Lyra, 1996). Contudo, Silva (2000, p. 130) citado em Macedo (2008) com maestria, apresenta o seu próprio conceito de democracia como “um processo de convivência social em que o poder emana do povo, há de ser exercido, direta ou indiretamente, pelo povo e em proveito do povo”.

Em vista desse ensinamento, pode-se compreender que a Democracia não é um fim e sim um meio pelo qual o povo se relaciona com e na organização social nos diversos modelos de sociedade ao longo do tempo. Silva (2005) leciona, ainda, que a forma pela qual o povo participa do poder faz surgir três tipos de democracia: direta (aquela em que o povo exerce, por si, os poderes governamentais); indireta (aquela em que o povo, mesmo sendo a fonte primária do poder governamental não o exerce sozinho, devido a sua alta complexidade, outorgando-o aos seus representantes por ele eleitos); e a semidireta (a qual é a democracia indireta com alguns institutos de participação direta do povo nas ações de governo).

Conforme assinala Silva (2005, p. 139), o “mandato representativo é criação do estado liberal burguês, ainda como um dos meios de manter distintos Estado e Sociedade em mais uma forma de tornar abstrata a relação povo-governo”.

Nesses termos, é possível inferir que a democracia representativa acaba por restringir a participação do povo ao processo político eleitoral. Entretanto, a evolução do processo político agregou novos elementos à democracia representativa com vistas ao estreitamento da relação entre o povo e o governo, de modo a torná-la menos abstrata, prestando atenção às reivindicações populares a partir de instrumentos de expressão da vontade popular, a exemplo de partidos políticos e sindicatos.

Nesse cenário, emerge a participação popular nas ações do governo. Silva (2005) ressalta que o sistema de partidos, com o sufrágio universal e a proporcionalidade nas representações trouxe um sentido de participação mais concreto à democracia representativa.

Silva (2005) esclarece que a democracia semidireta deu início à democracia participativa a partir das primeiras manifestações de participação popular, a saber: a iniciativa popular (por meio da qual admite-se que o povo participe do governo apresentando projeto de lei ao Legislativo); o referendo (por meio do qual é submetido

ao povo, com poderes de aprovação e veto, a chancela de um projeto de lei já aprovado pelo legislativo); o plebiscito (o qual consiste também em consulta ao povo, conforme o referendo, diferindo deste quanto ao momento da avaliação, sendo antes da aprovação do Legislativo); e a ação popular (esta, já prevista desde o Brasil Império).

Após essas manifestações da expressão da vontade popular, a valorização e a supremacia do povo passam a reger o ordenamento jurídico-constitucional e a nova ordem social. Bonavides (2001) leciona que quatro são os princípios que compõem a estrutura constitucional da democracia participativa: o princípio da soberania popular, o princípio da soberania nacional, o princípio da unidade da constituição e o princípio da dignidade da pessoa humana.

Nesse sentido, o autor acima mencionado aponta que

a democracia participativa configura uma nova forma de Estado: o Estado democrático-participativo que, na essência, para os países da periferia é a versão mais acabada e insubstituível do Estado social, este que a globalização e o neoliberalismo tanto detestam e combatem, argumentando contra todos os elementos conceituais de sua teorização. (BONAVIDES, 2001, p. 19).

A evolução da democracia no Brasil, está diretamente vinculada às suas Constituições, considerando seu papel jurídico-organizacional para estruturação do Estado, de seus limites e suas relações com a sociedade. Nesse contexto,

a Constituição de 1988, especialmente, significou uma sólida base para o desenvolvimento dos mais diversos tipos de participação da população na fiscalização, controle, formulação das políticas públicas e atos da administração. (MACEDO, 2008 p. 11).

A Constituição de 1988, cunhada no fundamento da dignidade da pessoa humana e no princípio da soberania popular, consagrou o poder do povo nas decisões e controle das ações do governo e o legitimou ao ampliar os meios de participação nas ações do governo, mantendo os mecanismos tradicionais da democracia direta: plebiscito, referendo e iniciativa popular; assim como àqueles relacionados à democracia representativa (sufrágio universal) e os que ingressaram na nova ordem da democracia participativa que se apresentam por diversas formas, legitimando o exercício da soberania popular.

Macedo (2008) destaca que os modernos instrumentos de participação popular, a exemplo dos conselhos, ouvidorias, orçamentos participativos e demais permeados no corpo desta Carta Magna decorreram da abertura da democracia, após um longo

processo de lutas pelo reconhecimento de direitos sociais, e que são apenas alguns dos muitos que a nossa Lei maior tem a condição de criar, renovar e reinventar com bases nos princípios em que está alicerçada, para garantir a participação da sociedade nos atos do Estado.

Pelo exercício de uma democracia com a maior participação da sociedade, admitindo, a cada dia, a inserção de novos mecanismos de participação social, a Constituição Cidadã dá as condições de o Brasil avançar no compromisso assumido pelos Constituintes, à época, e presente no seu preâmbulo de garantir, sobretudo, o exercício dos direitos sociais e individuais e do bem-estar social, consolidando o direito à participação do povo na construção de políticas e no controle social dos atos da administração pública.

2.2 Políticas Públicas, Participação e Controle Social na Administração Pública

2.2.1 Políticas Públicas: conceitos, interpretações e instrumentos

Historicamente, as políticas públicas, no Brasil, foram conquistadas a partir de inúmeras lutas sociais e por essa razão não decorreram de benefícios ofertados por questões político-ideológicas em qualquer governo. As lutas travadas por uma melhor qualidade de vida exigiram mudanças nas organizações públicas resultando em um modelo administrativo no qual as políticas públicas fossem vinculadas, diretamente, ao planejamento público sob pena de comprometer as entregas públicas e o bem-estar de toda a sociedade.

Presentes na vida de toda a população, independentemente de classe social, raça ou religião e alcançando todas as áreas da vida social como, por exemplo, saúde, educação, assistência social, infraestrutura, dentre outras, as políticas públicas são, indiscutivelmente, importantes na vida em sociedade e podem ser compreendidas como um conjunto de ações governamentais com o objetivo de solucionar problemas públicos e de suprir ou minimizar as demandas sociais.

E, em um país com dimensões continentais como o Brasil, com a heterogeneidade e complexidade dos problemas públicos de naturezas diversas e que ainda caminha, lentamente, rumo a uma transparência pública ideal dos atos de governo, entender a origem das políticas públicas e conhecer os conceitos dessa área

de conhecimento é de suma importância para compreender melhor seus desdobramentos e suas perspectivas.

A Política Pública como área de conhecimento surge no mundo acadêmico dos Estados Unidos voltada à ação governamental em si mesma, sem estabelecer relações com o papel do Estado, rompendo com a tradição europeia de estudos concentrados mais na análise sobre o Estado do que na produção dos governos. Na Europa, a área da política pública surge como consequência de trabalhos baseados em teorias explicativas sobre o papel do Estado e do governo, o qual é o produtor, por excelência, de políticas públicas. Nesse diapasão, a disciplina de Políticas Públicas nasce como um ramo da ciência política que busca entender como e por que os governos decidem por determinadas ações. (SOUZA, 2006)

Sobre o conceito de políticas públicas os estudos demonstram que não há consenso para único conceito, nem mesmo um melhor conceito a esse respeito.

Saravia (2006, p. 28) conceitua Política Pública como um “fluxo de decisões públicas, orientado a manter o equilíbrio social ou a introduzir desequilíbrios destinados a modificar essa realidade”. Para este autor, a política pública funciona como um sistema de decisões públicas (ações ou omissões) preventivas ou corretivas direcionadas, mediante definição de objetivos, seja de alterar ou manter a realidade de um ou vários segmentos da sociedade, a partir de estratégias e alocação de recursos para o alcance dos objetivos pré-estabelecidos.

De acordo com Boullosa (2014) o conceito que ampliou a observação dos estudiosos nessa temática foi o de Dye, estudioso da matéria, que apontava que a política pública representa toda escolha dos governos em fazer ou deixar de fazer alguma ação. Nesse sentido, os problemas públicos não se limitavam aos reconhecidos pelo governo, pois havia os que o governo desconhecia e àqueles que o governo ignorava e por isso não direcionava suas ações. Nessa linha, infere-se que a inação também é uma escolha pública.

Contudo, de acordo com Souza (2006) a definição mais conhecida continua sendo a de Lasswel, um dos precursores nos estudos das políticas públicas, o qual aponta que as decisões e análises das políticas públicas dependem de respostas aos seguintes questionamentos: quem ganha o quê?, por que? e que diferença faz?

Nesse cenário, Boullosa (2014) corrobora ao confirmar que não há um único caminho para interpretar a noção de políticas públicas, dentre as diversas escolas que estudam o tema. Contudo, adverte sobre a importância de diferenciar políticas (*politic*)

de políticas públicas (*policy*) porque, para ela, essa divisão propiciou a Harold Lasswell criar um campo de estudos multidisciplinar que admitisse as políticas públicas como objeto central de estudo.

Noutra senda, Secchi (2016) adverte que para entender o campo da política pública é preciso compreender os conceitos de problema público e política pública, esclarecendo que o problema público é um conceito intersubjetivo e que para ser considerado problema público, este deve incomodar uma grande quantidade de atores, enquanto a política pública consiste em uma diretriz planejada e implementada para enfrentá-lo.

Compreendidas as diferenças entre políticas públicas e problemas públicos, Secchi (2016), leciona que a política pública possui conceito abstrato e é materializada a partir de instrumentos concretos como leis, programas, campanhas, prestação de serviços, dentre outros, para resolver o problema público. Portanto, para este autor, o problema público é o fim a que se tem a intenção de resolver, enquanto a política pública é o meio pelo qual se busca alcançar essa intenção. E, exemplifica, metaforicamente, que "o problema público está para a doença, assim como a política pública está para o tratamento". (SECCHI 2016, p. 5).

De acordo com Secchi (2016), a ciência da política pública (*Policy science*), inaugurada nos Estados Unidos por David Lerner e Harold D. Lasswell, com a publicação do livro *The Policy sciences*, em 1951, se dedica a estudar as políticas públicas, os problemas públicos, os instrumentos, as instituições e os atores políticos.

Boullosa (2014) acrescenta que o estudo das políticas públicas nos Estados Unidos, nessa época, foi modelado pela (re)engenharia social, a qual se baseava na racionalização e no princípio da eficiência como único caminho a alcançar a (re)organização da sociedade.

Diante das lições aprendidas, verifica-se que as políticas públicas se materializam a partir de instrumentos públicos. Nesse sentido, Boullosa (2014) afirma que os tipos de instrumentos utilizados para concretizar as políticas públicas funcionam como uma "caixa de ferramentas" à disposição do autor para tomada de decisão.

Nesse contexto, é preciso tomar a decisão e escolher qual mecanismo será utilizado como meio para concretizar a política pública destinada ao enfrentamento do problema público. Nesse momento, surge a importância do processo de escolha pública. Boullosa (2014) informa que o instrumento de política pública resulta da

dialogicidade dos diversos atores implicados nas diversas arenas de discussão e em todas as fases do processo, ou seja, na formulação, na decisão (escolha) e na implementação das políticas públicas.

O arcabouço teórico estudado possibilitou o entendimento de que a construção de uma política pública exige a existência de um problema público, o qual deve ser identificado e a sua solução ou minimização deve partir de diretrizes criadas pelos atores envolvidos a partir de ações adequadamente planejadas. Nesse sentido, a ação do governo para solucionar os problemas da sociedade deverá envolver os integrantes implicados em todo o processo desde a identificação do problema, o planejamento das diretrizes, a formulação da política e a sua implementação e análise.

Desse modo, emerge a importância e a necessidade da efetiva participação social nos processos de definição, acompanhamento e fiscalização das ações da administração pública, a serem verificadas a seguir.

2.2.2 Participação e Controle Social na Administração Pública: conceitos, instrumentos e limitações.

O Estado Brasileiro, após o processo de redemocratização, rompe com o regime ditatorial iniciado em 1964, eivado de restrições e participações populares, especialmente nas relações Estado-Sociedade e firma, a partir da Carta Magna de 1988, um grande pacto social pela garantia de direitos fundamentais. Nessa linha, Bravo e Pereira (2012) destacam que a atual Constituição Federal introduziu avanços no sentido de reparar históricas injustiças sociais, a exemplo de medidas para aumentar as respostas do Estado frente às demandas sociais, descentralizando o poder federal e democratizando as políticas públicas.

Essas autoras lecionam que a criação de um novo pacto federativo a partir do reconhecimento dos municípios como entes autônomos da Federação visou a aproximação entre o Estado e a sociedade, transferindo ao Poder local competências e recursos públicos para que as demandas da sociedade fossem atendidas mais rapidamente e, por conseguinte, pela proximidade das relações entre o público e o privado a participação da sociedade nas decisões da vida pública fosse favorecida.

A participação social definida como a gestão nas políticas por meio do planejamento e da fiscalização pela sociedade civil organizada (BRAVO; PEREIRA, 2012) coaduna com o sentido inscrito na nossa atual Constituição Federal para que

haja o efetivo controle social. Considerado como importante instrumento de acompanhamento e fiscalização dos atos da administração pública, o Controle Social consiste na “participação do cidadão na gestão pública, na fiscalização, no monitoramento e no controle das ações da Administração Pública. Trata-se de importante mecanismo de prevenção da corrupção e de fortalecimento da cidadania”. (BRASIL, 2012a).

Em nossa Lei Maior o Controle Social é concebido como forma de participação da população em todas as etapas das políticas sociais, da formulação à fiscalização, concepção esta também adotada na construção deste Relatório Técnico.

Nessa linha, Modesto (2002) apresenta a diferença entre a participação administrativa, ou seja, aquela ocorrida no âmbito da administração pública, porém de caráter geral, correspondendo a toda e qualquer forma de interferência de terceiros nas ações administrativas do Estado, enquanto a participação popular é um conceito mais restrito na administração pública definindo-a como “interferência de terceiros na realização da função administrativa do Estado, implementada em favor de interesses da coletividade, por cidadão nacional ou representante de grupos sociais nacionais, estes últimos se e enquanto legitimados a agir em nome coletivo” (MODESTO, 2002, p. 1).

E, para além do direito, instala-se a partir da nossa Carta Magna o Poder-Dever da população em acompanhar os atos públicos por todos os meios que a lei garanta e incentive, especialmente, em um país em que o senso comum é de insatisfação social frente aos feitos dos governos no manuseio dos recursos públicos. Nessa toada Matias-Pereira (2012) ressalta a importância de se exigir a ampliação dos mecanismos de participação e controle das ações dos governantes frente aos limites dos mecanismos de *accountability*.

O autor destaca ainda que em países desenvolvidos o fortalecimento da relação Estado-Sociedade é visto como importante investimento, por obter informações, recursos e ideias relevantes para a formulação de políticas públicas, constituindo-se em elemento fundamental da boa governança e da construção da confiança pública frente às ações do governo.

No Brasil, a soberania da sociedade em participar dos atos da administração pública está garantida em diversos dispositivos da nossa Lei Maior, dentre eles, o principal, inscrito no artigo inaugural, em que todo Poder emana do povo; bem como outros ao longo do texto, a exemplo do Art. 5º dos direitos e garantias fundamentais,

inciso XIV o qual assegura a todos o acesso à informação e o inciso XXXIII o qual garante o direito do cidadão receber informações de órgãos públicos. Ademais, é assegurada a participação nos processos de formulação, monitoramento, controle e avaliação das políticas sociais conforme o Art. 193; e ainda é garantida a participação da sociedade nos artigos 198, 204 II, e 216-A quanto às ações e políticas públicas voltadas às áreas de saúde, social e cultural respectivamente. (BRASIL, 1988).

Assim como os direitos, diversos são os instrumentos de operacionalização da participação popular na administração pública garantidos pela Constituição Federal de 1988. Macedo (2008) conceitua os instrumentos da democracia participativa, previstos na Constituição Cidadão como

toda e qualquer forma legal de controle, pela sociedade, dos atos da administração; todo e qualquer ato de atuação popular nas decisões políticas e na gestão da coisa pública; todas as formas que objetivem dar mais legitimidade às decisões e aos atos administrativos, por meio de qualquer instrumento legal que garanta mais participação popular. (MACEDO, 2008 p. 8).

No texto constitucional, em diversos dispositivos é possível encontrar os mecanismos de participação, a exemplo: acesso junto a órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo (Art. 5º, XXXIII); participação dos trabalhadores e empregadores nos Colegiados Públicos (Art. 10); Reclamação relativa a prestação de serviços públicos (Art. 37 § 3º); Denúncia Pública de irregularidades ou ilegalidades (Art. 74); Audiências Públicas com entidades da sociedade civil (Art. 74), dentre outros previstos no dispositivos constitucionais, bem como as Audiências e Consultas Públicas (Arts. 32 a 34) previstas na Lei 9.784 de 1999, que regula o processo administrativo no âmbito federal, e outros meios contidos em outras regulações infralegais. (BRASIL, 1988).

No âmbito municipal, a nossa Carta Magna apresenta o art. 29, XII, o qual garante a participação popular no planejamento e o art. 31, § 3º, que garante a ampla fiscalização das contas públicas. E, ao disciplinar os princípios que regem a administração pública no Art. 37, o seu parágrafo 3º, possibilita ainda a criação de outras formas de participação na administração pública.

Como visto até aqui, muitos foram os avanços do formalismo legal brasileiro em direção ao fortalecimento da participação nos atos da administração pública e que permanecem na agenda de governo desse país, a exemplo, da recente emenda ao Art. 37, em que a Constituição Federal por meio da Emenda Constitucional nº 109 de

2021, determina que a administração pública realize o acompanhamento e a avaliação das políticas públicas, bem como os resultados de sua implementação: “Art. 37 [...] § 16. Os órgãos e entidades da administração pública, individual ou conjuntamente, devem realizar avaliação das políticas públicas, inclusive com divulgação do objeto a ser avaliado e dos resultados alcançados, na forma da lei” (BRASIL, 1988).

Entretanto, em que pese o grande volume de instrumentos previstos na atual ordem social para garantir a participação da sociedade nos atos de gestão, estes são pouco utilizados e até mesmo desconhecidos pela grande população. Na prática, o que se observa é que basta comprovar a realização do ato dentro do prazo limite imposto por lei, com a simples realização de reuniões previamente agendadas em que a administração pública se organiza para “despejar” no público que se apresentar todas as informações a que se propõe com único objetivo de demonstrar a ocorrência do ato e pronto. Assim, a obrigação legal está cumprida e o direito de participação atendido.

Nessa linha, Modesto (2002, p. 3) corrobora e denuncia que “a participação popular é, sobretudo, uma questão política, relacionada ao grau de desenvolvimento e efetivação da democracia”.

Diante dessa realidade emerge a necessidade de identificar as dificuldades e as demandas reais da população, ou seja, identificar os problemas da participação popular observando as suas diferenças, considerando que os problemas não são os mesmos vivenciados pelas diferentes classes sociais. Alinhado a isso, Modesto (2002, p. 4) formulou alguns conceitos a partir das lições aprendidas com o citado Mestre Diogo Figueiredo Moreira Neto (1992), o qual organizou as dificuldades da participação popular em três níveis: “a) apatia política (falta de estímulo para ação cidadã); b) abulia política (não querer participar da ação cidadã, é dizer, recusar a participação); c) acracia política (não poder participar da ação cidadã)”.

Dessa extratificação pode-se inferir que a primeira dificuldade, a “apatia política” remete à ausência de responsividade dos gestores, ou seja, à falta de retornos rápidos às solicitações da população, bem como às falhas na comunicação entre Estado e Sociedade; assim como a segunda, a “abulia política”, pode estar relacionada à falta de crença da população de que a sua participação será considerada pelo Estado e, possivelmente, seja uma consequência da primeira, e a terceira, a “acracia política”, é aquela que se refere ao baixo nível de escolarização dos cidadãos frente às conservadoras formalidades administrativas e à complexidade

das normas, aliado ao precário esclarecimento sobre direitos e deveres na relação Estado e Sociedade.

E, em que pese ser de responsabilidade do Estado boa parte das dificuldades apresentadas pela população, como visto anteriormente, essa é uma situação que precisa ser encarada pelo Poder público, de modo que este possa cumprir com suas obrigações para a efetivação dos direitos fundamentais garantidos pelo nosso Código supremo. Modesto (2002) ressalta que o enfrentamento desses problemas, em grande medida, não reclama novos regramentos legais ou normativos, mas providências simples por decisão infraconstitucional e até mesmo administrativa.

Vale ressaltar que boa parte das limitações à participação popular nos atos de governo decorrem do processo de formação do Estado. O Brasil possui raízes históricas e sócio-culturais de um modelo patrimonialista e centralizador, caracterizado pelo autoritarismo e pela autolegitimação (AMORIM, 2000).

O patrimonialismo, compreendido pela definição weberiana como a inexistência de limites claros entre o que é público e o que é privado, permitindo que governantes pudessem se apropriar de bens e oportunidades em benefício próprio foi uma herança da colonização portuguesa deixada ao Brasil. Nesse aspecto, Martins (1997, p. 15) chega a firmar que “o patrimonialismo, o clientelismo, a burocracia extensiva e a intervenção do Estado na economia estão inscritas na tradição brasileira como características persistentes da herança colonial”.

Todavia, ao longo do tempo, uma série de processos de modernização foi implementada na estrutura da administração pública brasileira, a qual baseou-se no ciclo que se inicia com o modelo patrimonialista, seguido do burocrático até o gerencial. O que não significa que, atualmente, exista um único modelo de administração pública no Brasil, existindo sim, uma confluência de elementos de cada modelo na estrutura de administração pública brasileira.

Cruz *et al.*, (2010) defendem a necessidade inquestionável de a sociedade ser informada sobre a gestão dos recursos públicos e que isso favorece, sobremaneira, o controle social e consolida a democracia. Como se sabe, a participação da sociedade nos atos da administração pública é uma característica de governos democráticos. Todavia, o simples estabelecimento do regime democrático, por si só, não garante a sua consolidação.

Nesse viés, diante dos direitos e obrigações garantidos pela Constituição Federal e normas infralegais e pela importância da participação e controle social no

atos da administração pública em um Estado Democrático e de Direito emerge a necessidade de conhecer os mecanismos de participação popular, dentre os quais destaca-se, neste Relatório Técnico, a Audiência Pública instituída pela nossa Carta Magna como forma de legitimar direitos e de garantir o interesse público, conforme pode-se acompanhar a partir do próximo tópico.

2.2.2.1. Audiência Pública: conceitos e importância desse mecanismo para materializar a participação popular e a transparência pública.

Na democracia participativa brasileira há várias formas de atuação do cidadão no acompanhamento das ações do Estado previstas em diversos dispositivos da Constituição Cidadã e em normas infralegais, dentre as quais destaca-se, neste trabalho, a Audiência Pública.

Soares (2002) aponta que a Audiência Pública é uma das formas de participação e de controle popular da Administração Pública no Estado Social e Democrático de Direito. Ela propicia ao particular a troca de informações com o administrador, bem assim o exercício da cidadania e o respeito ao princípio do devido processo legal em sentido substantivo. Disso pode-se inferir que a audiência pública constitui-se em um importante instrumento de participação aberto à população que visa, de forma ampla, garantir o debate entre o Estado e a Sociedade na construção de pactos, na legitimação de decisões, na fiscalização das ações do poder público no efetivo exercício do controle social.

Embora não haja consenso na literatura especializada sobre uma única definição sobre as audiências públicas e também sobre como realizar uma avaliação objetiva acerca da efetividade de processos participativos, os estudiosos da área concordam que focar na melhoria do desenho institucional das audiências públicas, na busca pela eficiência, democratização dos mecanismos internos e participação são imprescindíveis para ampliar a efetividade dos espaços de participação, dentre eles, as audiências públicas. (FONSECA *et al.*, 2013)

Todavia, a despeito da falta de uniformidade de entendimento na literatura especializada para definir audiência pública é importante destacar a inquestionável intenção da Constituição Cidadã e leis posteriores de constituir mecanismos de participação popular nas ações públicas, dentre eles as audiências públicas, como forma de legitimar direitos e de garantir o interesse público.

Nesse sentido, pode-se concluir que a audiência pública consiste na reunião

de pessoas representantes do Estado, da sociedade civil, do Ministério Público, dentre outras representações, com o objetivo de apresentar necessidades e opiniões com vistas a construir soluções para os problemas públicos, bem como acompanhar as ações praticadas pelos governantes de modo a fiscalizar o cumprimento das regras constitucionais e legais a elas associadas, em prol do equilíbrio das contas e do bem-estar coletivo.

A participação popular como princípio constitucional e a audiência pública como mecanismo dessa participação torna a realização da audiência pública um processo de validade condicionante no Poder Legislativo para aprovação das Leis dos Planos, Diretrizes Orçamentárias e Orçamento Anual, sendo obrigatória a sua comprovação junto ao Tribunal de Contas - órgão fiscalizador do regramento Constitucional e das normas infralegais.

Desta forma, a audiência pública é um mecanismo de participação social, um direito do povo e uma obrigação do Estado cabendo à sociedade dela participar para o acompanhamento e fiscalização dos atos do Poder público em defesa do interesse coletivo, e ao Estado a revisão do seu aparelhamento administrativo, de modo a viabilizar a efetiva participação da sociedade nessa importante arena de discussão e controle, conforme prescrevem Fonseca *et al.*, (2013, p.19): “Um elemento que pode ampliar o potencial de efetividade de uma audiência pública é a existência, no órgão público responsável, de uma estrutura interna voltada à participação social” (FONSECA *et al.*, 2013, p. 19).

Cabe, portanto, ao Poder Público responsável pela realização das audiências públicas promover meios de garantir a sua efetividade frente à sociedade e seus representantes em todos os atos públicos que a lei prever e autorizar, com destaque neste levantamento para as audiências públicas destinadas ao acompanhamento da destinação dos recursos públicos e cumprimentos das metas fiscais, sobretudo, diante da realidade brasileira de desajustes estruturais na gestão de seus recursos e pela importância de a sociedade conhecer os projetos e atividades que são colocados a seu dispor pela gestão pública, bem como poder acompanhar a destinação dos recursos públicos e propor melhorias.

2.2.2.1.1 As Audiências Públicas sobre as Metas Fiscais

Focalizando a transparência fiscal da aplicação dos recursos públicos, como

medida de controle, o texto da Lei de Responsabilidade Fiscal, especificamente no art. 9º, dispõe sobre o dever, periódico, dos chefes do Poder Executivo de apresentar e avaliar o desempenho de sua gestão no cumprimento das metas fiscais, aos representantes do Povo, em Audiências Públicas quadrimestrais, veja-se:

[...] § 4 Até o final dos meses de maio, setembro e fevereiro, o Poder Executivo demonstrará e avaliará o cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre, em audiência pública na comissão referida no § 1 do art. 166 da Constituição ou equivalente nas Casas Legislativas estaduais e municipais. (BRASIL, 2000).

Ao incluir essa obrigatoriedade, o legislador, certamente, compreendia que o ambiente de debate promovido pelas audiências públicas, como espaço de democracia participativa, tem o objetivo de aproximar o cidadão dos atos praticados pelo governo para fiscalização do cumprimento do que foi planejado, bem como de coletar dados para definição de políticas públicas, elaboração de projetos e incentivar os atores sociais na busca de solução dos problemas públicos.

Audiências públicas são realizadas pelo Poder Executivo nos casos de relevante interesse público para dar cumprimento às exigências constitucionais e legais, a exemplo das realizadas para a definição de políticas públicas e elaboração dos instrumentos de planejamento, bem como para prestar contas sobre as metas fiscais definidas e executadas em determinado período, momento em que o governo tende a transformar a abstração da norma em realidade à população, por meio da apresentação das ações do governo que devem direcionar-se ao interesse público. Essa prática representa um importante avanço democrático por possibilitar o diálogo entre o Estado e os diversos atores sociais e revela-se um instrumento poderoso de acompanhamento e controle das ações do governo.

Desde o ano de 2000, a LRF trouxe a exigência de realização de Audiência Pública para demonstração da avaliação e cumprimento das metas fiscais, pelos entes federados e relacionou os elementos a serem apresentados. Contudo, não disponibilizou um modelo padrão a ser seguido, o que permite à administração pública apresentar seus resultados de acordo com a sua conveniência.

A Audiência Pública quadrimestral deve, em atendimento à LRF, apresentar os resultados sobre o cumprimento das metas fiscais que são previstas na Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e ser acompanhada por parlamentares da Comissão Mista conforme prevê a nossa Carta Magna. E, de acordo com o Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF), elaborado pela Secretaria do Tesouro Nacional, as

Metas Fiscais representam os resultados a serem alcançados para variáveis fiscais visando atingir os objetivos desejados pelo ente da Federação quanto à sua trajetória de endividamento no médio prazo. Pelo princípio da gestão fiscal responsável, as metas representam a conexão entre o planejamento, a elaboração e a execução do orçamento. (BRASIL, 2021)

A despeito de todo o arcabouço constitucional e normativo instituído no Brasil para garantir a participação do povo no controle e acompanhamento da aplicação dos recursos públicos, na prática, a situação verificada em estudos publicados caminha na contramão do que propuseram os legisladores brasileiros.

Costa (2009) ao realizar um estudo sobre as audiências públicas de quatro municípios do Estado de Rondônia, sobre as metas fiscais previstas na LRF, registra que existe uma distância grande entre governantes e governados devido à ausência de participação popular nessas arenas de discussão. Observou ainda que, em linhas gerais, há inexpressiva participação da sociedade e dos conselhos e que os gestores atribuem relativa importância à realização das audiências públicas objetivando, tão somente, o cumprimento do que dispõe a legislação, sem maior atenção para a finalidade informativa e democrática, por mais salutar que seja.

Nesse estudo, Costa (2009) aferiu alguns pontos que inibem a participação popular: a falta de conhecimento da sociedade para compreender o que é apresentado pelo poder público, a falta de percepção da importância de atuação, de consciência, de amadurecimento e desenvolvimento educacional político, de resgatar valores de cidadania que superem as características passivas da sociedade.

Como mecanismos para ampliar a participação social nas audiências públicas, Costa (2009) aponta que além da utilização de linguagem mais adequada, será necessário que os gestores participem das audiências, que seja dado maior detalhamento nas informações prestadas, bem como seja ampliada a divulgação, nos meios de comunicação, sobre a realização das assembleias, bem como sejam desenvolvidos instrumentos de políticas públicas, de forma a conscientizar a sociedade sobre a importância de sua participação para o efetivo exercício do controle social.

Pelo exposto, verifica-se que não basta ter um arcabouço jurídico que exija certas práticas e uma gestão que as cumpra sem considerar a efetividade de seus atos. É de fundamental importância que os gestores públicos percebam que a transparência e a participação demandam critérios claros de gestão e que, alinhados,

estes podem promover a aproximação da relação Estado-sociedade e o progresso social.

2.2.2.2 A Participação Social na gestão fiscal e suas implicações nas Políticas Públicas e no Desenvolvimento Social

Historicamente, no início do século XX, o Estado assume restrita participação no financiamento público e a questão fiscal direcionava-se, exclusivamente, a responder aos problemas de capacidade de pagamento da sociedade (receita pública) em função do gasto público.

De acordo com Afonso (2016) a organização orçamentária iniciou, no Brasil, a partir de 1920, com um Código de Contabilidade da União, o qual dispunha de 108 artigos que tratavam da organização do Tesouro Nacional, do exercício financeiro, da formação de receitas e da realização de despesas, dos bens públicos e das atribuições de responsabilidades (Decreto nº 4.536, de 28 de janeiro de 1922). O planejamento orçamentário, por sua vez, teve início na década de 1930, com a criação do Departamento de Administração do Serviço Público (DASP), com o objetivo principal de organizar, anualmente, a proposta orçamentária, segundo Pires e Motta (2006).

A partir da década de 1930, e especialmente após a Segunda Guerra Mundial (1945), em razão da necessidade de implementar medidas para a recuperação econômica mundial, o Estado aumenta a sua participação junto ao financiamento dos gastos públicos e amplia seu foco direcionando-o também para a despesa pública passando a considerar as suas implicações com o bem-estar da sociedade. E, a partir desse momento, os olhares do Estado focalizam receitas e despesas, como apontam Mendes *et al.* (2022, p. 6): “De uma abordagem predominante no lado da receita (capacidade de pagamento), as finanças públicas passam a incorporar uma abordagem sobre o lado da despesa, considerando custos e benefícios da ação pública (*benefit approach*)”.

E, complementam esses autores, que na medida em que é ampliada a ação do Estado para uma visão orçamentária de receitas e despesas, ocorre também o desenvolvimento organizacional do Estado, aperfeiçoando o planejamento das ações públicas a partir das escolhas públicas, visando atender as necessidades e demandas sociais.

De acordo com Vasconcelos (2006), a presença do Estado é necessária para o fornecimento ou produção de bens e serviços não disponibilizados pelo mercado (função alocativa), quando o sistema de mercado não distribui a renda de forma justa (função distributiva) e, por fim, quando a economia de mercado não consegue autoregular-se (função estabilizadora).

Para Silva (2010, p. 7)

É inegável a intervenção do Estado nos processos decisórios das sociedades do mundo todo. Através do uso de políticas públicas, os governos influenciam e, muitas vezes, procuram direcionar o comportamento das pessoas, no sentido de, em princípio, garantir o bem comum. As políticas econômicas, por exemplo, são implantadas no cotidiano dos países com o intuito de serem atingidos objetivos como o crescimento econômico, ou o combate à inflação, ou, ainda, a geração de emprego. Tal interferência ocorre como resposta às demandas apresentadas pela sociedade.

A partir do governo de Eurico Gaspar Dutra (1946-1951) conforme apontam Mendes *et al.* (2022), o governo começa a considerar a hipótese de o orçamento também assumir a função estabilizadora, apesar da ótica liberal vigente e da função alocativa permanecer como protagonista. Destacam esses autores que no governo de Juscelino Kubitschek (1956 a 1960), a partir de sua política econômica implantada, verificou-se medidas que desviaram tanto da intervenção pública, por meio do orçamento, quanto da vinculação entre o planejamento público e o desenvolvimento econômico nacional e regional, demonstrando forte preocupação desse governo com a função distributiva.

A partir de 1960, conforme lecionam Mendes *et al.* (2022), adotou-se o sistema de Planejamento, Programação e Orçamentação, por meio do Decreto-Lei 200/1967, baseado no processo integrado de planejamento e orçamento. Essa mudança inaugurou uma nova era no processo brasileiro de planejamento e orçamento, com o destaque da função alocativa do Estado, consolidado com a aprovação da Lei 4.320/64, vigente até os dias atuais orientando a gestão orçamentária e fiscal no país.

Em seguida, na fase de transição até 1980, marcada por estagnação na economia, déficits públicos e hiperinflação, as políticas públicas, com orçamento restrito, visavam a estabilidade econômica e o controle dos gastos do governo. Nesse cenário, acrescentam Mendes *et al.* (2022, p. 21): “Essa transição é marcada, ainda, por mudanças na composição do orçamento público, exigindo uma alteração no processo de planejamento, deslocando seu esforço de escolhas públicas prioritárias para a solução de problemas de estabilidade macroeconômica”.

A partir de 1980, devido ao período de estagnação econômica e alta da

inflação, a ação pública foi restringida com ajustes fiscais necessários e diversas ações foram implementadas visando a modernização organizacional em busca de aperfeiçoamentos técnicos e estruturais nas instituições para os processos de tomada de decisão rumo à governança pública no país.

Nesse cenário, o foco do governo brasileiro nas décadas de 1980 e 1990 era de estabilização econômica e por essa razão, como ressaltam Mendes *et al.* (2022, p.21), “não revelava preocupação em tratar a despesa pública (orçamento) como um instrumento de planejamento (escolha pública)”. Esses autores ainda acrescentam que a Constituição de 1988 reformulou o sistema de planejamento brasileiro trazendo um tripé com o PPA, LDO e LOA, com o orçamento público passando a ter como base a integração entre receita e despesa, e com a função alocativa devendo estar pautada no planejamento público, ou seja, estruturada para atender as demandas sociais.

Nessa linha, lecionam Mendes *et al.* (2022), que essa modernização organizacional trouxe mudanças de paradigmas econômicos, políticos e sociais que resultaram em um processo de reestruturação organizacional do Estado e de revisão do seu papel que gira em torno do orçamento e planejamento públicos, sob sua capacidade de exercer suas três funções fundamentais na economia: alocativa, distributiva e estabilizadora.

De acordo com Vignoli e Funcia (2014), a Constituição de 1988 reafirmou a tradição brasileira de associar o planejamento e o orçamento confirmando o definido na Lei 4.320/64, com um novo modelo orçamentário composto de três instrumentos, a saber: Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA). Enquanto o PPA apresenta as diretrizes, objetivos e metas da administração pública para os investimentos e despesas de custeio deles decorrentes, o que para esses autores, deve consistir no instrumento inicial para a concepção do plano de governo, a LDO define as metas e prioridades da administração pública para o exercício subsequente, o que deve orientar a elaboração da LOA, incluir as alterações da legislação tributária e dispor da política de aplicação de recursos das agências financeiras oficiais de fomento.

Nesse sentido, a LDO constitui-se no elo entre o PPA e a LOA. Em consequência disso, lecionam Vignoli e Funcia (2014) que na Lei Orçamentária Anual estarão alocados recursos, por meio da composição dos programas, projetos e atividades em conformidade com a LDO que, por sua vez, deverá estar alinhadas às diretrizes prioritárias estabelecidas no PPA.

Esses autores assinalam que a definição do novo modelo orçamentário ampliou a participação do Legislativo, o que, para Vignoli e Funcia (2014), deveria ser garantido em todo o processo de planejamento público.

Para Vasconcelos (2006) enquanto a função alocativa do Estado promove, no universo público, o suprimento de bens e serviços não disponíveis pelo mercado, na função distributiva o “governo funciona como um agente redistribuidor de renda à medida que, por meio da tributação, retira recursos dos segmentos mais ricos da sociedade (pessoas, setores ou regiões) e os transfere para os segmentos menos favorecidos” (VASCONCELOS, 2006, p. 394).

Disso infere-se que enquanto o orçamento tem natureza eminentemente alocativa, por aportar recursos, de modo a promover as entregas de bens e serviços essenciais à população, o planejamento, direciona-se à função distributiva do Estado por identificar os problemas e as demandas sociais e por definir, de forma conjunta, com o legislativo e a sociedade (consultas e audiências públicas), as escolhas públicas e as prioridades que orientam à previsão orçamentária, de modo a suprir ou minimizar as necessidades da sociedade que, em geral, são heterogêneas e desiguais.

Nesse contexto, como lecionam Firmo Filho *et al.* (2020), o orçamento é o instrumento pelo qual o Estado organiza as receitas e as despesas obedecendo a dois elementos principais, a saber: limitação no tempo e autorização, através do qual é possível realizar um macroplanejamento dos recursos públicos para efetivação de direitos fundamentais, por meio das políticas públicas no atendimento às necessidades e demandas da sociedade.

Esses autores acrescentam que a integração existente entre o PPA, LDO e LOA tem o propósito de garantir que os recursos públicos sejam utilizados de forma justa, eficiente e equilibrada, exigindo dos gestores públicos transparência de seus atos e um controle eficaz sobre as ações de governo, as quais devem ser pautadas pelo interesse público.

Mendes *et al.* (2022), apontam que a herança de décadas de desequilíbrio fiscal no Brasil serviu de base para criação da Lei de Responsabilidade Fiscal. Contudo, a busca pelo equilíbrio entre receitas e despesas públicas foi intensificada pela necessidade de o país adotar medidas de controle fiscal para enfrentar o cenário de crise financeira instaurado pelo alto endividamento dos Estados e Municípios, a partir de mecanismos muito flexíveis de endividamento público mantidos pela Constituição

de 1988. Como destacam Firmo Filho *et al.* (2020), a Lei Maior do país manteve a cultura de indisciplina fiscal no país ao colocar a União como garantidora do federalismo no Brasil, o que levou à urgente necessidade de alterações legislativas e constitucionais para reestruturar as finanças dos entes subnacionais e combater a indisciplina fiscal.

Nesse sentido, para estancar o estado crítico de endividamento dos entes subnacionais, buscou-se cumprir o art. 163 da nossa Carta Magna e editar a Lei de Responsabilidade Fiscal, em nosso país, no ano de 2000, a qual introduziu diversos mecanismos, de amplitude nacional, para o controle dos gastos públicos.

Nota-se, portanto, que o entendimento de equilíbrio fiscal extrapola o simples ajuste entre receitas e despesas, por dele decorrer a capacidade de o Estado cumprir com as suas funções alocativa, distributiva e estabilizadora, bem como cumprir com a adequada implementação do orçamento e planejamento de forma integrada e voltada ao interesse público.

Para Abreu *et al.* (2019), enquanto a participação política carece de estímulos para que o cidadão se interesse em comparecer às arenas de discussões para definição da representação democrática que deve conduzir à formação de consensos coletivos, a gestão fiscal tem o objetivo de direcionar o Estado a agir de forma responsável dentro dos limites de sua efetiva capacidade de pagamento. Já o desenvolvimento social remete à melhoria do bem-estar social, por meio da promoção de mudanças institucionais e sociais.

Em estudo realizado por esses autores em municípios brasileiros, buscou-se examinar se a participação política e a gestão fiscal estão associadas ao desenvolvimento social dos municípios brasileiros, a partir de variáveis dependente e independentes, como o índice Firjan de desenvolvimento municipal (IFDM), a participação política e o índice de gestão fiscal (IFGF) gerado pela Firjan, chegando-se à conclusão que “[...] as instituições politicamente participativas e fiscalmente responsáveis, além de melhorarem a qualidade democrática, apresentam um círculo virtuoso que busca reduzir a pobreza e ampliar o desenvolvimento social” (ABREU *et al.*, 2019, p. 1).

Nesse diapasão, esse autores evidenciaram que a participação social nas arenas de discussão que buscam o consenso do interesse coletivo fortalece a promoção e ampliação de iniciativas inclusivas; que a gestão fiscal garante o cumprimento, sobretudo, da função estabilizadora do Estado em busca de promover

o desenvolvimento social; e que as estratégias que estimulam a participação política e a gestão fiscal devem conduzir as reestruturações institucionais e serem capazes de promover o desenvolvimento social local.

Com isto, reforça-se o entendimento de que o engajamento dos cidadãos, assim como a gestão fiscal responsável colaboram com a redução das desigualdades regionais e, por consequência, com o desenvolvimento social.

Entretanto, não há como garantir que o planejamento e o orçamento, mesmo adequadamente e conjuntamente construídos, produzam os efeitos esperados no atendimento às demandas e no bem-estar social. É preciso que haja o engajamento social antes, durante e, principalmente, após às ações do governo, de modo a acompanhar o cumprimento do que foi planejado e para que a execução do orçamento possa, de fato, solucionar os problemas ou, no mínimo, minimizar as necessidades sociais.

Ademais, sendo o cidadão o principal destinatário das políticas públicas prometidas, planejadas e (des) cumpridas é imprescindível que a ele estejam garantidos todos os meios de transparência que a lei prevê e incentiva, como poderá ser acompanhado no tópico a seguir.

2.3 Transparência na Administração Pública e no Controle Social

2.3.1 A transparência como requisito para governança, accountability e controle social

A forma de administrar a coisa pública, assim como a forma de participação da sociedade no acompanhamento e controle dos recursos públicos sofreram significativas modificações ao longo do tempo. O modelo de administração pública gerencial, iniciado na Inglaterra, há meio século, direcionado à eficiência dos serviços disponíveis ao cidadão, à avaliação de desempenho e ao controle dos resultados dos atos de gestão, inaugurou o período de iniciativas que possibilitou maior transparência na gestão dos recursos públicos. (CRUZ, 2010)

Contudo, somente a partir do final da década de 1990, houve significativo aumento de interesse dos formuladores de políticas públicas pela temática transparência fiscal, passando a integrá-la à agenda do governo (HEALD, 2003). E, de acordo com o entendimento de Fox (2005), uma das importantes justificativas para

o crescente movimento, no âmbito do setor público, em direção à transparência foi de que, quando as escolhas públicas não são divulgadas, publicizadas, ou seja, quando não são conhecidas, reduz-se a capacidade de o eleitor impor punições aos políticos, caso façam mau uso dos recursos públicos.

Invariavelmente, a falta de confiança nos atos públicos é um elemento de destaque e relevância perante a sociedade quando os principais problemas da administração pública são discutidos e, por essa razão, a transparência nas ações do governo tem sido apontada, por diversos pesquisadores, como medida para contribuir com a redução da corrupção pública. Ademais, a abertura do Estado à verificação pública de seus atos visa promover a interatividade nas relações democráticas entre o Estado e a sociedade pois, nesse cenário, como leciona Bobbio (2002), o governo é o do poder que pode ser visto, ou seja, aquele poder capaz de garantir que nada pode permanecer no campo do mistério.

No Brasil, as exigências da transparência e prestação de contas dos recursos públicos estão amparadas pela Constituição de 1988, como direito do cidadão e obrigação do Estado de prestar contas de sua atuação. De acordo com os preceitos constitucionais que tratam da publicidade e prestação de contas dos recursos públicos, a nossa Carta Magna dispõe o seguinte: “Art. 37. [...] A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência” (BRASIL, 1988).

E no parágrafo único do artigo 70, sobre a obrigatoriedade de prestação de contas: “Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária” (BRASIL, 1988).

A Lei Maior do País dispõe, ainda, em seu art. 163 que lei complementar disporá sobre finanças públicas, de modo a materializar esses preceitos constitucionais. Portanto, em cumprimento a essa determinação, foi editada a Lei Complementar nº 101/2000 com a finalidade de estabelecer normas de finanças públicas voltadas à responsabilidade da gestão fiscal e definir os instrumentos para materializar a transparência dos recursos públicos.

Para Cruz *et al.*(2010, p. 156), “A transparência é um dos princípios da governança pública e as iniciativas que visem aperfeiçoar os mecanismos de

transparência de informações acerca da gestão são consideradas boas práticas de governança”. Nesse sentido, uma gestão transparente caracteriza-se pelo amplo e compreensível acesso às informações por todos os cidadãos, que permita a sua participação nas decisões do governo, como forma de controle social.

Segundo Matias-Pereira (2010, p. 117), “a governança refere-se, basicamente, aos processos de como as organizações são administradas e controladas”, devendo explicitar “o papel de cada ator, definindo os objetivos, responsabilidades, modelos de decisão, rotinas, entre outras”. Disso, pode-se inferir que em um cenário de boas práticas de governança, cabe ao governo a responsabilidade de gerar e prestar informações de qualidade, úteis, tempestivas, relevantes e transparentes.

No estudo realizado pelo *International Federation of Accountants* (IFAC), intitulado como *Governance in the public sector: A governing body perspective* (2001), o que traduzido para o português pode ser entendido como “Governança no setor público: uma perspectiva do corpo governante” são citados três princípios fundamentais de governança no Setor Público: a transparência (*openness*), a integridade (*integrity*) e a responsabilidade de prestar contas (*accountability*). (IFAC, 2001).

De acordo com o estudo do IFAC, a transparência é exigida para garantir que a sociedade possa ter confiança nas ações e decisões tomadas pelo poder público. A integridade aponta que os gestores e a gestão devem garantir procedimentos honestos e perfeitos na administração pública, ancorados na honestidade, objetividade, probidade e na gestão da instituição. Enquanto que a *accountability*, ou seja, a responsabilidade de prestar contas indica que as entidades e as pessoas, nelas envolvidas, são responsáveis por suas ações e decisões, incluindo as ações para aplicação dos recursos públicos.

Como importante princípio de governança do setor público é preciso compreender o significado do termo *accountability*, que, por sua vez, é um termo da língua inglesa, ainda sem tradução específica para o português e que pode ser definido como um conjunto de mecanismos que induzem os gestores públicos a prestarem contas de suas ações à sociedade com ética e responsabilização. Esses mecanismos tendem a modificar a cultura do cidadão, em exigir maior transparência nas ações governamentais, bem como do administrador público, em ampliar a transparência e a responsividade de seus atos. Sendo esta última a capacidade de o gestor público responder à sociedade, de forma rápida e adequada, sobre suas ações.

Dias Filho (2009), em editorial sobre a *accountability* no contexto da responsabilidade fiscal já debatia a questão da compreensibilidade das informações produzidas. O autor esclarece que a Lei nº 101/2000 destacou a importância da transparência da gestão, que instrumentaliza os cidadãos no acompanhamento das aplicações dos recursos públicos, mas questiona se, de fato, as informações contábeis produzidas e publicadas se apresentam de forma compreensível ao cidadão comum:

Num país tão heterogêneo sob o ponto de vista socioeconômico, é recomendável que se verifique se efetivamente os cidadãos estão encontrando nesses relatórios informações que lhes permitam efetuar um julgamento adequado sobre a gestão pública. O fato de se publicar este ou aquele documento não assegura a priori a desejada transparência fiscal. Muito pelo contrário, quando veiculados sob uma linguagem hermética e distanciada da capacidade de compreensão de seus destinatários é provável que eles suscitem mais dúvidas e desconfiças. Na melhor das hipóteses, todo o esforço de evidênciação ficaria reduzido a uma retórica sem consequências de ordem prática (DIAS FILHO, 2009, p. 3).

Platt Neto *et al.* (2007, p.92) após realizar pesquisa sobre a publicidade e transparência das contas públicas defendeu que a “transparência na legislação brasileira é considerada um princípio da gestão fiscal responsável, inserido a partir da Lei de Responsabilidade Fiscal, ligado ao princípio constitucional da publicidade”, bem como apresentou a publicidade, a compreensibilidade e a utilidade como dimensões de transparência pública.

A partir da análise realizada, Platt Neto *et al.* (2007, p. 92), concluíram o seguinte:

A transparência pressupõe três elementos ou dimensões: a publicidade, a compreensibilidade e a utilidade para decisões. Quanto à publicidade das informações, tratou-se de estratégias de divulgação das contas públicas, destacando a expansão recente do uso da internet. No que concerne à compreensibilidade das informações, apontou-se que o responsável pelo resultado primário é a entidade que as divulgam. Todavia, os usuários devem dispor de conhecimentos mínimos e disposição para estudar as informações com diligência.

Considerando os resultados das pesquisas apresentadas é possível verificar que os entes públicos atendem, ainda que parcialmente, à obrigatoriedade legal de dar publicidade aos seus atos. Contudo, faz-se necessário implementar ações que viabilizem a compreensão e utilização de tais informações, de modo a ampliar a participação da sociedade no controle e fiscalização dos recursos públicos.

E, como importante instrumento capaz de ampliar a participação social e permitir um espaço de interação nas relações Estado e sociedade foi implementada,

em 2011, no Brasil, a Lei de Acesso à Informação – LAI (BRASIL, 2011), também conhecida como LAI, a qual aproximou o cidadão do Estado por estabelecer regras e facilitar o acesso às informações de interesse público. Este importante diploma legal foi um marco no Brasil tanto para consolidar a transparência dos atos da gestão pública, por propor, desenvolver e fomentar uma nova cultura de controle social com a participação do cidadão, quanto para combater a corrupção, por proibir condutas e estipular punições.

Todavia, tanto o poder público, na prestação de contas e disponibilização da informação de maneira adequada à compreensão pública, quanto o cidadão, no exercício do efetivo controle social, têm seus papéis bem definidos e precisam atuar ativamente. A LAI concretiza algumas diretrizes relativas à publicidade que já estavam previstas na Constituição Federal de 1988 e em algumas leis anteriores, tornando-as deveres específicos e determina que, nos sites oficiais, ou seja, nos portais eletrônicos dos entes federados sejam publicadas, entre outras, informações sobre a estrutura da organização, vínculo de servidores, remunerações, licitações e contratos, principais atividades e programas para a realização das políticas públicas.

Por outro lado, o cidadão é o principal destinatário desse diploma legal, das informações divulgadas nos portais eletrônicos, bem como de todos os demais meios de transparência que a lei prevê e incentiva. Todavia, além de usuário da informação, o cidadão é um grande avaliador de conteúdo, ao qual cabe acompanhar e avaliar o conteúdo disponibilizado, fiscalizando as ações de governo, de modo a participar das decisões do governo e ampliar sua atuação no controle social.

Outrossim, ao Poder Legislativo também foi atribuída a fiscalização quanto ao cumprimento das normas impostas por meio da Lei de Responsabilidade Fiscal, no sentido de acompanhar e verificar o cumprimento, pelo Poder Executivo, das metas estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO; dos limites e condições para operações de crédito e inscrição em Restos a Pagar; das medidas para recondução aos limites da despesa total com pessoal; das providências a serem tomadas, de modo a garantir a recondução dos montantes das dívidas consolidada e mobiliária; da destinação adequada dos recursos da alienação de ativos; e do cumprimento do limite de gastos totais.

Platt Neto *et. al.* (2007) ressaltam que para além do atendimento das normas legais, e ainda, por serem muito mais amplas que o ato de dar publicidade aos atos, na seara pública, as iniciativas de transparência constituem-se em política de gestão

responsável capaz de promover a compreensibilidade da informação pública e favorecer o exercício do controle social.

No âmbito do setor público, ainda que lento o processo de ampliação da participação para o efetivo controle social, são perceptíveis os avanços teóricos com a implementação de mecanismos legais e estímulos à prática da boa governança na administração dos recursos públicos. Todavia, é preciso que haja um engajamento conjunto e contínuo na construção de medidas que favoreçam a compreensão da sociedade acerca das informações prestadas, em especial, à informação contábil, a qual tem o condão de revelar a situação do patrimônio público e munir a sociedade e demais usuários com a informação útil, tempestiva, compreensível e fidedigna, sobretudo, no processo de prestação de contas dos recursos públicos.

2.3.2 A Contabilidade como Instrumento de Transparência e Controle Social

A informação gerada pela Contabilidade tem o condão de instrumentalizar os seus usuários no processo de tomada de decisão, na prestação de contas e no controle social, bem como de revelar o processo decisório e as escolhas públicas.

Augustinho e Oliveira (2014) destacam que a prestação de contas dos agentes públicos é materializada pelas demonstrações contábeis, as quais refletem a execução do orçamento público para a efetivação das políticas públicas. Adicionalmente, esses autores esclarecem que a ação do governo está estruturada em programas, contidos em um Plano Plurianual (PPA), de duração quadrienal, que estabelece metas para o alcance dos objetivos neles traçados e que são concretizados pela entrega de bens e serviços à sociedade, por meio das ações orçamentárias.

As ações orçamentárias, por sua vez, são previstas na Lei Orçamentária Anual, na qual deve conter, segundo o Art. 2º da Lei 4.320/64, a discriminação da receita e da despesa de modo a demonstrar a política econômica e financeira, bem como o programa de trabalho do governo. (BRASIL, 1964)

A Lei Orçamentária Anual que consiste no Orçamento Público é definido por Silva (2011, p. 10) como

[...] o ato pelo qual o Poder Legislativo prevê e autoriza aos Poderes Executivo, Judiciário e ao próprio Poder Legislativo, por certo período, as despesas destinadas ao funcionamento dos serviços públicos e aos investimentos indicados pela política econômica, assim como a arrecadação

das receitas já criadas por lei. Portanto, o orçamento tem como objetivo prever as fontes dos recursos financeiros e registrá-los anualmente para o financiamento dos planos, programas e projetos, de modo a satisfazer às necessidades coletivas.

Ademais, esse autor afirma que o orçamento moderno está intrinsecamente vinculado ao desenvolvimento dos princípios democráticos, à soberania popular e ao triunfo dos sistemas representativos do Governo na dissociação do patrimônio público do privado, contrapondo-se às ideias dos Estados antigos.

Como já mencionado, executa-se o orçamento para a realização das políticas públicas e a movimentação decorrente dessa execução será evidenciada pelas Demonstrações Contábeis, ou seja, pelo órgão de Contabilidade, no âmbito do setor público, conforme as competências a ele relacionadas na Lei 4.320/64.

Nesse dispositivo legal, compete à Contabilidade, dentre outras, a obrigação de evidenciar as receitas e despesas de modo a facilitar o acompanhamento da execução do orçamento e o conhecimento da situação patrimonial, bem como promover o levantamento dos Balanços e a realizar a interpretação dos resultados econômicos e financeiros (art. 85); assim como evidenciar os fatos relacionados à administração orçamentária, financeira, patrimonial e industrial (art. 89) e a despesa empenhada e realizada (art. 90). (BRASIL, 1964).

No setor público, essas ações ocorrem a partir da execução dos instrumentos de planejamento, por meio da utilização de técnicas da ciência contábil e são materializadas por meio de relatórios contábeis que, periodicamente, são consubstanciados em Demonstrações Contábeis. Desta forma, tem-se que a Contabilidade Aplicada ao Setor Público propicia o controle e o acompanhamento do seu objeto de estudo, qual seja, o patrimônio da entidade pública, bem como de suas variações. E, sem prejuízo do contínuo estudo, acompanhamento e controle do patrimônio, a Contabilidade também realiza registros e controles de outros aspectos, dentre eles, o orçamentário.

Nessa direção, Araújo e Santos Araújo (2004, p. 32) definem que:

[...] a contabilidade pública é uma especialidade da contabilidade, que, baseada em normas próprias, está voltada ao registro, ao controle e à avaliação do patrimônio público e suas respectivas variações, abrangendo aspectos orçamentários, financeiros e patrimoniais, constituindo valioso instrumento para o planejamento e o controle da administração governamental.

Com efeito, no âmbito do setor público, Silva (2011, p. 11) acrescenta que a

contabilidade

[...] opera como um sistema integrador dos registros orçamentários, econômicos, financeiros e patrimoniais, com o objetivo de evidenciar todas as movimentações do patrimônio público e identificar os responsáveis por tais movimentações com vistas à prestação de contas que todo agente deve apresentar, pelo menos, ao final de cada exercício.

Ademais, Silva (2011, p. 353) esclarece que o ato de evidenciar é “mostrar com clareza e comprovar de modo insofismável a prática da divulgação (*disclosure*) de todas as informações positivas ou negativas, que possam influenciar o processo decisório”. Disso destaca-se a responsabilidade da Contabilidade, no processo de transparência, em promover meios para garantir a compreensão dos mais variados grupos de usuários, dentre os quais os usuários primários da informação, a saber: o cidadão e seus representantes e os provedores e seus representantes de tudo o quanto se desejar representar em suas demonstrações.

Nesse diapasão, importante ressaltar que o objetivo principal da grande maioria das entidades do setor público é atender às necessidades públicas por meios de entregas de bens e serviços à sociedade e que essas possuem características diferentes das demais entidades do setor privado: 1. por terem a obrigação de executar e gerir os recursos públicos por meio do orçamento público; 2. pela longevidade das entidades públicas e pela natureza dos programas públicos que, na sua maioria, são de longo prazo; 3. pelo propósito dos passivos e ativos públicos que, via de regra, no caso dos imobilizados são destinados para gerar serviços em prol da coletividade e não para produzir lucro e 4. pelo seu papel regulador que lhe é peculiar com vistas a assegurar o interesse público. (BRASIL, 2021)

Após a compreensão das características das entidades públicas e de modo a ampliar o entendimento sobre as informações prestadas pela Contabilidade Aplicada ao Setor Público - CASP é de suma importância saber que, modernamente, a CASP possui três aspectos, a saber: aspecto orçamentário, aspecto patrimonial e o aspecto fiscal, os quais são apresentados pela STN e constam do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, bem como é de grande relevância conhecer, ainda que de forma resumida, sobre o que cada aspecto registra e evidencia.

O aspecto orçamentário apresenta e evidencia tanto os registros de aprovação quanto de execução do orçamento e servem de base para a elaboração do Relatório Resumido de Execução Orçamentária e dos Balanços Orçamentário e Financeiro. O aspecto patrimonial, por sua vez, apresenta os registros dos elementos do patrimônio

público: ativos, passivos e suas variações, em atendimento aos princípios e normas contábeis e servem de base para elaboração do Balanço Patrimonial e a Demonstração das Variações Patrimoniais. Por último, o aspecto fiscal que apura e evidencia os indicadores trazidos pela LRF, dentre os quais os resultados primário e nominal com o objetivo de verificar o equilíbrio das contas públicas e servirem de base para os relatórios fiscais. (BRASIL, 2021)

O MCASP informa, ainda, que embora as demonstrações contábeis do setor público e os relatórios fiscais guardem similaridades entre seus elementos, não possuem os mesmos objetivos. Enquanto o objetivo das demonstrações contábeis é de fornecer informações úteis para fins de prestação de contas, responsabilização e tomada de decisão, o objetivo dos relatórios fiscais é, principalmente “[...] (a) analisar opções de política fiscal, definir essas políticas e avaliar os seus impactos; (b) determinar o impacto sobre a economia; e (c) comparar os resultados fiscais nacional e internacionalmente” (BRASIL, 2021, p. 25).

Para Silva (2011) os Balanços levantados pela Contabilidade devem oferecer, aos administradores públicos e, principalmente, à sociedade, de forma clara, íntegra e sincera a posição em que se encontra o patrimônio que é público e o andamento dos projetos e atividades constantes do Plano Plurianual de modo a democratizar as informações prestadas à população.

E, em que pese haver objetivos distintos entre as demonstrações contábeis e os relatórios fiscais é indiscutível que ambos, ao serem divulgados, destinam-se a munir os usuários da informação para a tomada de decisão. E, não por acaso, a Norma Brasileira de Contabilidade Técnica do Setor Público (NBC TSP) – Estrutura Conceitual Básica vem definir como características da informação contábil a representação fidedigna, a compreensibilidade, a tempestividade, a comparabilidade e a verificabilidade, de modo a contribuir no processo de transparência, prestação de contas (*accountability*), tomada de decisão e controle social.

Nessa toada, de modo a garantir a transparência fiscal e o controle social, a LRF estabeleceu em seu art. 48, ampla divulgação dos instrumentos de transparência: planos, LDO, LOA, prestações de contas e seus respectivos pareceres prévios, relatórios fiscais: Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal e as versões simplificadas desses documentos para que a sociedade, principalmente a partir destes últimos instrumentos pudesse exercer o controle social.

Ademais, essa Lei ainda define a participação social nos processos de elaboração e discussão do orçamento como complemento dos mecanismos de transparência.

Para Silva (2011), o amplo fornecimento de informações orçamentárias e financeiras relacionadas à transparência foi o elemento principal que resultou dos processos de modernização da administração pública brasileira, a partir do qual é possível acompanhar a eficácia e a eficiência das entidades na gestão dos recursos públicos.

Como já mencionado, os recursos que financiam as ações do bem-estar coletivo têm origem, em boa parte, na própria sociedade beneficiária por meio da arrecadação de tributos. O Estado arrecada e aplica tais recursos retroalimentando um fluxo desde a formulação das políticas públicas até as suas entregas à sociedade, a partir da execução do orçamento e evidencia essa movimentação por meio das Demonstrações Contábeis.

Todavia, os Demonstrativos Contábeis por si só não asseguram que o governo está administrando os recursos públicos como deveria e por isso cabe à Contabilidade a missão de demonstrar o quanto o Estado se aproxima ou se distancia dos compromissos pactuados com a sociedade, ao elaborar e executar seus instrumentos de planejamento, no (des) cumprimento dos direitos constitucionalmente garantidos para a redução das desigualdades sociais e o desenvolvimento nacional, assim como possa contribuir para que os usuários da informação contábil acompanhem as situações passada e presente da dinâmica patrimonial qualitativa e quantitativa e as perspectivas futuras do ente para a efetiva tomada de decisão (PEDERIVA, 1998).

Importante destacar que a última década, no Brasil, foi marcada por mudanças significativas na Contabilidade Aplicada ao Setor Público rumo à convergência aos padrões internacionais de Contabilidade, as quais reestabeleceu o patrimônio público como protagonista da observação e análise contábil, por ser o objeto de estudo da ciência contábil, sem prejuízo da importância do orçamento público para a consecução das finanças públicas. E nesse processo, é nítido o esforço para fortalecer a CASP como instrumento para o controle social, a exemplo do enfoque dado ao cidadão na primeira norma contábil convergida para o Brasil.

A Estrutura Conceitual Básica – NBC TSP, foi a primeira norma contábil aprovada na área pública, convergida para o Brasil, para nortear a CASP na elaboração e divulgação de informação contábil pelas entidades do setor público e

focalizar a sociedade, definindo-a como usuária principal da informação contábil, com vistas a facilitar a transparência e o controle social. (CFC, 2016).

Essa Norma destaca ainda que a elaboração e a divulgação da informação contábil não são um fim em si mesmas já que os objetivos para elaborar e divulgar tal informação são determinados com base nos usuários e nas suas necessidades. Algumas organizações estão autorizadas a solicitar relatório contábil estruturado para atender as suas necessidades específicas, a exemplo dos membros do Poder Legislativo que são também considerados usuários primários da informação contábil quando atuam de forma a representar tanto os interesses dos usuários dos serviços quanto dos provedores dos recursos. (CFC, 2016).

Como pode-se observar, o Brasil tem se esforçado para construir e ampliar seu arcabouço legal e normativo de modo a assegurar a efetividade no exercício do controle da sociedade sobre as ações do poder público. Contudo, encontrar meios para, de fato, comunicar o que se deseja à sociedade sobre os atos dos governantes na gestão dos recursos públicos, atentando para as suas necessidades é responsabilidade da Instituição que dispõe da informação, bem como um grande desafio a ser enfrentado pela administração pública e profissionais da Contabilidade para que, juntos, possam instrumentalizar a sociedade ao efetivo controle social e avançar no cumprimento dos regramentos da responsabilidade fiscal.

2.4 Pressupostos da Responsabilidade Fiscal

No ano de 2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal emergiu da necessidade de construção de uma cultura de responsabilidade fiscal, no Brasil, após a crise financeira ocorrida a partir da década de 1980, com cenário de hiperinflação e desajuste institucional, além da ampliação dos gastos públicos, decorrentes do importante reconhecimento de benefícios sociais, trazidos pela Constituição de 1988, quando foi exigido o aumento das transferências de recursos aos entes subnacionais.

De acordo com Carvalho Jr. e Feijó (2015), no período anterior à LRF, a arrecadação tributária não era suficiente para financiar todas as despesas e transferências públicas, o que levou o Estado a captar recursos financeiros a partir do comprometimento de receitas futuras, pela emissão de títulos públicos pelos entes da federação, pela contratação de operações de crédito por antecipação de receita orçamentária, a conhecida ARO, como pela inscrição de despesas em restos a pagar sem lastro financeiro, além de obter benefícios por promover pagamentos em atrasos,

sem a devida correção, aos servidores e fornecedores públicos, dentre outras formas de financiamento.

Segundo esses autores, esse processo de financiamento público não se sustentou a longo prazo por comprometer as estruturas econômicas e sociais do país, com elevados custos à parcela mais pobre do país e pela ausência de satisfação à sociedade sobre o endividamento público. E, sobre este último, eles esclarecem que, ainda na década de 80, como importante medida para o acompanhamento e controle dos gastos públicos em relação à sua arrecadação, o governo federal, por meio do Banco Central, implantou o monitoramento da dívida pública, por meio da apuração dos resultados fiscais (resultados primário e nominal), para indicar a contribuição do governo no aumento da dívida pública.

Nesse cenário, surge a Lei de Responsabilidade Fiscal, que em seu parágrafo 1º do Art. 1º traz como pressuposto para a responsabilidade da gestão fiscal a ação planejada e transparente no cumprimento das metas de resultados de receitas e despesas, na obediência aos limites e condições quanto a renúncia de receitas, geração de despesas com pessoal, seguridade social e outras despesas, bem como aos limites de endividamento, às operações de crédito, incluindo as provenientes de antecipação de receita, à concessão de garantias e à inscrição em Restos a Pagar, de modo a prevenir riscos e corrigir desvios que possam desequilibrar as contas públicas.

Os autores Carvalho Jr. e Feijó (2015, p. 200) detalham esse dispositivo legal esclarecendo que “**Agir de forma planejada.** Significa que o gestor dos recursos públicos deve ter o planejamento como parâmetro de suas ações” e complementam:

Agir de forma transparente. Será responsável na gestão fiscal o administrador público que, além de agir de forma planejada, souber evidenciar a todos, das mais variadas formas, como estão sendo aplicados os recursos que lhe foram colocados à disposição. Ao divulgar dados sobre a execução do orçamento, por exemplo, o gestor reduz, para o cidadão, o custo de acesso à informação, permitindo que mais pessoas realizem o controle social sobre os gastos públicos” (CARVALHO JR.; FEIJÓ, 2015, p. 200).

Previne riscos e corrige desvios capazes de afetar as contas públicas. Quem age de forma planejada e transparente consegue antever situações, elaborar possíveis cenários para as finanças públicas e listar os recursos (físicos, financeiros, humanos, tecnológicos, etc.) de que necessitará para cumprir o que foi planejado (CARVALHO JR., FEIJÓ, 2015, p. 200).

Não obstante à ação planejada e transparente capaz de evitar riscos e corrigir desvios é preciso cumprir outras regras, também previstas no Art. 1º da LRF, para se

ter uma gestão fiscal responsável, alertam esses autores:

§ 1º [...], mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar. (BRASIL, 2000).

Nesse contexto, o Manual de Demonstrativos Fiscais (BRASIL, 2021), apresenta que as metas fiscais

[...] representam os resultados a serem alcançados para variáveis fiscais visando atingir os objetivos desejados pelo ente da Federação quanto à trajetória de endividamento no médio prazo. Pelo princípio da gestão fiscal responsável, as metas representam a conexão entre o planejamento, a elaboração e a execução do orçamento. Esses parâmetros indicam os rumos da condução da política fiscal para os próximos exercícios e servem de indicadores para a promoção da limitação de empenho e de movimentação financeira. (BRASIL, 2021, p. 60).

Nesse diapasão, de acordo com o MDF (BRASIL, 2021) as metas fiscais representam o meio pelo qual o ente federado se prepara para reduzir seu endividamento no médio prazo. E essa projeção de resultados desejados, estabelecidos para determinadas variáveis, pelo princípio da gestão fiscal responsável, deve permitir a conexão entre o planejado e o executado no orçamento, de modo a garantir o alcance da redução da dívida nos três anos seguintes. Ou seja, as metas fiscais estão refletidas no planejamento e na execução do orçamento do ente da federação quanto às receitas e despesas, as quais indicam a sua política fiscal, revelando os rumos escolhidos para a redução do endividamento público, a partir das escolhas públicas, quantificadas para execução, na Lei Orçamentária Anual (LOA).

Por isso, a importância da transparência na gestão fiscal para verificação da execução das receitas e despesas divulgadas nos Relatórios Fiscais e apresentadas nas Audiências Públicas sobre as metas fiscais, possibilitando o comparativo entre o que foi estabelecido como meta na LDO, para essas variáveis, e o que foi executado, sob pena de não se saber se a gestão está seguindo o que planejou ou se está fora da rota.

2.5 A Transparência na Gestão Fiscal

2.5.1 Premissas, importância, instrumentos e avanços legais da transparência fiscal e de participação social

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) destina o seu Capítulo IX à transparência, controle e fiscalização, reunindo-os e interrelacionando-os. Entretanto, percebe-se que no seu artigo inaugural, art. 1º, o qual prescreve que a responsabilidade fiscal presume ação transparente que possibilite a prevenção de riscos e correção de desvios que possam afetar o equilíbrio das contas públicas, está consagrada a importância concedida ao tema da transparência fiscal neste importante diploma legal.

Como instrumento garantidor da transparência fiscal que subsidia a prestação de contas e o controle social no país, a Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF estabelece, em âmbito nacional, parâmetros a serem seguidos relativos ao gasto público de cada ente federativo brasileiro, razão pela qual é considerada como um dos mais fortes instrumentos de transparência em relação aos gastos públicos do país.

Para Vignoli e Moraes (2002), a LRF inaugura, no Brasil, o real significado da transparência na gestão fiscal, o qual extrapola a prática comum da mera publicação dos atos públicos, seja por meio de leis ou relatórios por ela exigidos, em busca de alcançar a compreensão da sociedade.

Conceição (2010) acrescenta que a transparência pública constitui um dos mais importantes pilares da Lei de Responsabilidade Fiscal e se revela como um instrumento democrático que busca o fortalecimento da cidadania, servindo de pressuposto ao controle social e tornando mais eficiente o sistema de controle das contas públicas.

Nesse sentido, de modo a promover a transparência da gestão fiscal, a LRF apresenta, em seu art. 48, os seguintes instrumentos a serem utilizados pelos entes federados:

Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos. (BRASIL, 2000).

Deste artigo depreende-se que a LRF, inicialmente, voltou a sua observação à transparência dos planos e orçamento públicos, evidenciando a sua vinculação à transparência fiscal porque, conforme os ensinamentos de Firmo Filho *et al.* (2020),

[...] a lei orçamentária expõe as decisões da sociedade sobre a aplicação dos recursos públicos, o que importa em definir da forma mais precisa possível o que o Estado vai fazer, em todas as suas dimensões (como, para quem, quando, quanto vai gastar, etc.). É o momento de definição das “escolhas trágicas”, pois caberá também explicitar o que *não* será feito; as demandas que, ante as restrições orçamentárias, não serão atendidas. (FIRMO FILHO *et al.*, 2020, p. 301)

Em complementação, esses autores justificam a importância da transparência fiscal neste ponto, fundamentalmente, por considerarem que para se tomar decisões relevantes como estas, é preciso ter informações. Eles também ressaltam que como caberá à sociedade tomar decisões quando da elaboração dos instrumentos de planejamento público fazendo valer a sua representação democrática, para que ela possa decidir é necessário que haja amplitude, clareza, publicidade e precisão das informações prestadas pelo poder público.

Firmo Filho *et al.* (2020), concluem sobre a importância da transparência fiscal considerando que

O acesso público a essas informações e a participação popular tornam-se a essência da decisão democrática e representativa da vontade da sociedade, que passa a ter na transparência fiscal sua ferramenta mais importante. (FIRMO FILHO *et al.*, 2020, p. 301-302).

A LRF estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e, sobre as informações fiscais, objeto desta pesquisa, determina que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão elaborar e publicar, periodicamente, o Relatório Resumido de Execução Orçamentária – RREO e o Relatório de Gestão Fiscal - RGF, com o propósito de assegurar a transparência dos gastos públicos e a consecução das metas fiscais.

Para elaboração dos referidos relatórios fiscais, os entes da federação devem seguir os procedimentos previstos no Manual de Demonstrações Fiscais – MDF, emitido pela Secretaria do Tesouro Nacional, cujo objetivo é uniformizar procedimentos, descrever rotinas e servir de instrumento de racionalização de métodos relacionados à elaboração de seus relatórios e anexos. Nesse sentido, o manual dispõe sobre as determinações legais, a definição dos demonstrativos que o compõe, enfatizando sua abrangência e particularidades, os modelos dos demonstrativos e instruções de preenchimento, os prazos para publicação e as penalidades pelo descumprimento. (BRASIL, 2021).

De exigência constitucional e normatizado pela LRF, o Relatório Resumido de Execução Orçamentária – RREO é elaborado com o intuito de ajudar o usuário da

informação na compreensão das informações fiscais dos entes federativos. Com periodicidade bimestral de publicação, este Relatório Resumido permite que, cada vez mais, a sociedade, conheça, acompanhe e analise o desempenho da execução orçamentária da receita e da despesa do ente ao qual pertence, por meio dos seguintes demonstrativos: Balanço Orçamentário; Despesas executadas por função e Subfunção; Receita Corrente Líquida; Receitas e Despesas Previdenciárias; informações sobre os Resultados Primário e Nominal; Restos a Pagar por Poder e Órgão; informações sobre as Receitas e Despesas com a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE; Operações de Crédito e Despesas de Capital; Projeção Atuarial do Regime de Previdência dos Servidores; informações sobre Alienação de ativos e as aplicações dos recursos dela decorrentes; informações sobre as receitas e despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde - ASPS e sobre as parcerias público-privadas.

Além do RREO, a LRF exige a publicação do Relatório de Gestão Fiscal - RGF, o qual objetiva o controle, o monitoramento e a publicidade do cumprimento dos limites estabelecidos por este próprio diploma legal. De publicidade quadrimestral, o RGF contempla informações sobre a despesa com pessoal; dívida consolidada líquida; concessão de garantias e contragarantias de valores; contratação de operações de crédito e informações das Disponibilidades de Caixa e dos Restos a Pagar.

E, como importante reforço da transparência fiscal, no ano de 2009, a Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009, alterou a redação da Lei de Responsabilidade Fiscal, no que se refere à transparência da gestão fiscal, determinando a disponibilização das informações, em tempo real, sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. (BRASIL, 2009).

Em 2011, a Lei de Acesso à Informação nº 12.527/2011 trouxe um novo marco histórico para a transparência pública brasileira, a qual dispõe sobre os procedimentos que visam assegurar o direito fundamental de acesso à informação a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios. (BRASIL, 2011).

Em 2014, o governo federal criou a Política Nacional de Participação Social - PNPS (Decreto nº 8.243/2014), o qual instituiu tanto a Política Nacional de Participação Social (PNPS), quanto o Sistema Nacional de Participação Social (SNPS) com a finalidade de fortalecer e articular os mecanismos e as instâncias democráticas de diálogo e a atuação conjunta entre a administração pública federal e

a sociedade civil. (BRASIL, 2014)

E, como mais um importante avanço na boa gestão e na transparência das contas públicas foi publicada a Lei Complementar nº 156/2016 que, dentre outros regramentos relevantes, alterou o art. 48 da LRF, obrigando o envio dos demonstrativos fiscais (RREO e RGF) por todos os Poderes e órgãos dos entes da Federação ao Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (Siconfi) e a disponibilização desses dados em meios eletrônicos de amplo acesso público. (BRASIL, 2016).

Cruz *et al.* (2010) lecionam que a transparência fiscal remete a possibilidade do acompanhamento claro e transparente da execução orçamentária e financeira dos entes públicos. Contudo, ressaltam que dar publicidade não significa, necessariamente, ser transparente, ou seja, é importante garantir que as informações disponibilizadas reflitam, o que de fato expressam, de modo a não parecerem enganosas na perspectiva do cidadão.

Nessa linha, Benedicto *et al.* (2011) ao estudarem a compreensão das informações publicadas nos relatórios fiscais, sob a óptica dos cidadãos, identificaram que a prática de publicação, sem considerar as variáveis que implicam a realidade das partes interessadas é insuficiente para atender aos anseios dos munícipes, tendo evidenciado que há diversos entraves à compreensão das informações apresentadas nos demonstrativos públicos, especialmente, quanto aos aspectos da linguagem utilizada de difícil compreensão e da forma gráfica de apresentação, além do tamanho das letras e números contidos nos demonstrativos que foi outro fator negativo apontado pelos entrevistados, considerando que muitos cidadãos apresentam alguma restrição visual.

No citado estudo, Benedicto *et al.* (2011) registraram ter entrevistado cidadãos com nível de escolaridade, médio e superior, e identificaram problemas na comunicação entre a administração pública e os cidadãos implicados nesse estudo, o que, para eles, provocou confusão ou desinformação. Os entrevistados apresentaram dificuldades na identificação de elementos importantes quando da avaliação dos demonstrativos apresentados, pois não conseguiram verificar a origem das receitas, bem como as áreas de aplicação das despesas, o que impossibilitou o acompanhamento das aplicações em ações e serviços públicos de saúde e educação e dos percentuais mínimos constitucionais a essas áreas atribuídos, como também não conseguiram verificar outros elementos que demonstravam a capacidade do ente

em honrar seus compromissos e os financiamentos públicos contraídos.

Nesse estudo, esses autores conseguiram extrair alguns elementos, considerados pelos entrevistados, como essenciais à efetiva transparência das contas públicas, como o de conhecer, de forma detalhada os recursos repassados ao hospital municipal, o volume em quantidade dos medicamentos disponíveis para distribuição nos postos de saúde, assim como o número de atendimentos por especialidades realizados nos postos de saúde, as principais obras de investimentos e os custos implicados, o volume de recursos empregados na construção e melhorias das vias municipais, além do estudo comparativo dessas informações com exercícios anteriores.

Ferreira e Sauerbronn (2021) ao investigarem de que forma ocorria a integração do conhecimento contábil à prática de participação social junto aos sujeitos do Conselho Municipal de Assistência Social do Rio de Janeiro, quando da realização de assembleias para a prestação de contas da aplicação dos recursos públicos relacionados às receitas e despesas vinculadas à área social, e como o desenvolvimento desses conhecimentos pelos conselheiros poderia aperfeiçoar os processos de *accountability* da instituição constataram que a abordagem das temáticas apresentadas, a exemplo do orçamento público, é conduzida de forma distanciada das práticas do cotidiano dificultando a compreensão dos participantes.

Nesse estudo, as autoras identificaram que a aproximação dos membros conselheiros da prática da execução do orçamento, considerando a importância do tempo de apropriação das informações necessária à boa compreensão do quanto informado, utilizando uma linguagem acessível, adaptada ao dia a dia, em virtude da dificuldade de assimilação dada a complexidade dos dados apresentados, a simplificação e exemplificação das abordagens utilizando da melhor forma a didática e utilização de mecanismos visuais, esses mecanismos associados representaria elemento determinante para apropriação dos conhecimentos e resultados apresentados, bem como desenvolveria o diálogo entre os participantes no processo de *accountability*.

Diante das questões já mencionadas, pode-se concluir que não há como se tomar decisão correta sem utilização de meios que garantam a efetividade na comunicação entre os atores implicados no processo de prestação de contas para viabilizar o diálogo e qualificar o debate, sob pena de comprometer o processo de *accountability* e a transparência na gestão dos gastos públicos de forma abrangente

e compreensível aos olhos dos cidadãos para que possam avaliar a situação e tomar a melhor decisão.

Não raro, a população toma ciência de que ajustes fiscais são necessários, que servidores públicos não têm seus salários reajustados ou corrigidos pela inflação ou ainda, como exemplificam Firmo Filho *et al.*, (2020) ao apresentarem a situação do município de São Paulo em certa ocasião, onde centenas de casas populares, dezenas de escolas e ambulatórios médicos deixaram de ser construídos e que não se soube qual foi o desfecho e o custo social disso. Assim como esses autores também relatam o caso dos cartões corporativos, no âmbito da União, cujos gastos são, comumente, objeto de questionamentos e notícias na mídia, e que a despeito de serem um instrumento eficiente e que facilita determinados gastos, sem a transparência adequada transforma-se em fonte de recursos que sugere mau uso do dinheiro público.

Passados mais de 20 anos da publicação da LRF, Firmo Filho *et al.* (2020) afirmam que a transparência fiscal mostrou-se ser um princípio consolidado no Brasil e que diante dos avanços nas diversas legislações posteriores à inauguração da Lei de Responsabilidade Fiscal, a transparência fiscal demonstra ser um caminho sem volta e que deve ser constantemente aperfeiçoada com vistas à garantir a eficiência de seus dispositivos.

A partir dessas observações depreende-se que a transparência fiscal deve estar garantida ao público, em todos os meios de acesso à informação dos atos de gestão disponibilizados pelo Poder Executivo, especialmente nas audiências públicas para apresentação da execução e avaliação das metas fiscais, por estas serem arenas apropriadas ao acompanhamento do poder fiscalizatório do povo no processo de prestação de contas do Estado à sociedade.

Desse modo, *mister* se faz conhecer alguns conceitos e informações importantes para a compreensão da gestão fiscal, como pode ser acompanhado no próximo tópico.

2.6 Conceitos e informações importantes no estudo e acompanhamento da Gestão Fiscal

2.6.1 Receita Corrente Líquida – RCL

De acordo com a LRF, a Receita Corrente Líquida (RCL) concebida como

parâmetro para as metas e limites fiscais é conceituada pelo somatório das receitas tributárias, ou seja, aquelas decorrentes de impostos, taxas e contribuições de melhoria; receitas de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas correntes deduzidas das receitas relativas às finalidades específicas, relacionadas e discriminadas para União, Estados e Municípios conforme o Art. 2º, IV do texto desta Lei e ainda excluídas as duplicidades.

Destaca-se que para os Municípios o referido dispositivo legal determina que sejam deduzidas para apuração da RCL a contribuição dos servidores para o custeio do seu regime de previdência e de assistência social, as receitas decorrentes das compensações financeiras entre os regimes de previdência e a parcela destinada ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB). Ademais, o MDF alerta que os rendimentos de aplicação financeira do RPPS serão deduzidos do cálculo da RCL.

Consoante o MDF, as duplicidades para exclusão do cálculo a que se refere o §3º do Art. 2º da LRF, consistem nas receitas intraorçamentárias, ou seja, àquelas decorrentes de operações de entidades que fazem parte do mesmo orçamento fiscal e da seguridade social, a exemplo da receita de contribuição previdenciária do RPPS.

A RCL foi o parâmetro escolhido pelo legislador tanto para elaboração das metas fiscais quanto para apuração dos limites da Despesa total com Pessoal, da Dívida Consolidada Líquida (DCL), das Operações de Crédito, do serviço da dívida, das Operações de Crédito por Antecipação da Receita (ARO) e das garantias do ente público. (BRASIL, 2021).

Para apuração da RCL serão levadas em consideração as receitas do mês em referência e as dos onze meses imediatamente anteriores, de modo que se tenha ao todo, doze meses no cômputo geral, ao final de cada exercício. Isso se justifica porque, assim, no mês de dezembro será apresentada toda a Receita Corrente Líquida anual.

2.6.2 Metas Fiscais, Limites e Índices Constitucionais e legais

2.6.2.1 – Metas Fiscais

As metas fiscais representam o meio pelo qual o ente federado controla o

endividamento no médio prazo. E essa projeção de resultados desejados, estabelecidos para determinadas variáveis, pelo princípio da gestão fiscal responsável, deve permitir a conexão entre o planejado e o executado no orçamento, de modo a conduzir a trajetória da dívida nos três anos seguintes.

Carvalho Jr., Feijó (2015) lecionam que para análise e acompanhamento da situação fiscal do país é importante considerar os resultados nominal e primário, os juros nominais e o montante da dívida, em determinado momento, de modo a se estabelecer uma trajetória de sustentabilidade do endividamento.

Nesse sentido, esses autores ressaltam que os entes federativos, a partir de estatísticas fiscais, devem controlar sua política fiscal a fim de garantir uma trajetória de dívida sustentável e para isso devem apurar e publicar informações sobre os seus endividamentos e o seus desempenhos fiscais. E mais, destacam que o objetivo primordial da divulgação das estatísticas fiscais é de demonstrar de que modo a política fiscal está sendo conduzida, focalizando as suas consequências macroeconômicas, entre as quais o impacto da política fiscal sobre a inflação, a sustentabilidade da dívida, a publicidade das ações de governo e a avaliação da efetividade dos gastos públicos.

As metas fiscais deverão ser elaboradas a cada ano e evidenciadas no Anexo de Metas Fiscais que acompanham a LDO. De acordo com a LRF, em seu parágrafo 1º do art. 4º, o projeto da Lei de Diretrizes Orçamentárias será integrado do Anexo de Metas Fiscais, no qual serão estabelecidas “metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes” (BRASIL, 2000).

Ademais, destaca-se que para a verificação do cumprimento das metas fiscais devem ser acompanhadas as informações contidas nos Relatórios Fiscais (RREO e RGF) os quais permitem, entre outras, a verificação da execução das Receitas e Despesas, da RCL, dos Resultados Primário e Nominal e da Dívida Consolidada Líquida.

Vale ressaltar que o legislador preocupado em criar mecanismos para garantir o controle da gestão fiscal para que, ao serem elaboradas, as metas fiscais guardem aderência, sobretudo, à realidade sobre a capacidade do ente em gerar riquezas internas e assim consiga cumprir com os compromissos assumidos e alcançar as metas por ele pretendidas, a LRF exige que para compor o Anexo de Metas Fiscais,

o ente da federação deve anexar à LDO, conforme seu art. 4º, § 2º da LRF :

§ 2º O Anexo conterà, ainda:

- I - avaliação do cumprimento das metas relativas ao ano anterior;
- II - demonstrativo das metas anuais, instruído com memória e metodologia de cálculo que justifiquem os resultados pretendidos, comparando-as com as fixadas nos três exercícios anteriores, e evidenciando a consistência delas com as premissas e os objetivos da política econômica nacional;
- III - evolução do patrimônio líquido, também nos últimos três exercícios, destacando a origem e a aplicação dos recursos obtidos com a alienação de ativos;
- IV - avaliação da situação financeira e atuarial:
 - a) dos regimes geral de previdência social e próprio dos servidores públicos e do Fundo de Amparo ao Trabalhador;
 - b) dos demais fundos públicos e programas estatais de natureza atuarial;
- V - demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita e da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado. (BRASIL, 2000).

Nesse contexto, é importante apresentar os conceitos e algumas informações importantes acerca das Metas anuais que são elaboradas em torno das receitas, despesas, resultados nominal e primário, e montante da dívida:

Conforme o MDF (BRASIL, 2021), receitas orçamentárias são disponibilidades de recursos a partir de ingressos financeiros que constituíram, durante o exercício, elemento novo ao patrimônio público, pertencente ao Estado e, geralmente, compõem a Lei Orçamentária Anual (LOA) em atendimento ao princípio da universalidade.

Nesse sentido, as receitas constituem o instrumento pelo qual a administração pública financia as políticas públicas, ou seja, são fontes de recursos utilizados pelo Estado para a execução de programas e ações destinadas a atender as necessidades públicas e demandas da sociedade, as quais assumem fundamental importância na Administração Pública porque representam a parcela que o Estado se apropria dos recursos da sociedade, por meio da tributação sobre bens e serviços para o financiamento das despesas públicas. Ademais, as receitas públicas também representam variável importante para o cumprimento dos limites legais previstos na LRF.

Noutra senda, a despesa orçamentária pública é o conjunto de desembolsos realizados pelos entes da federação para o financiamento dos serviços públicos postos à disposição da sociedade. Conforme disposto no Art. 35, II da Lei 4.320/64, as despesas públicas orçamentárias são aquelas legalmente empenhadas, ou seja, àquelas que precisam de autorização orçamentária para serem efetivadas.

O MDF, por sua vez, define as despesas orçamentárias como um fluxo que decorre da utilização de crédito, previsto na Lei Orçamentária Anual (LOA), podendo

ou não diminuir a situação líquida do patrimônio público. (BRASIL, 2021).

As despesas, portanto, refletem a contrapartida do Estado aos cidadãos por meio da geração de bens e serviços entregues em atendimento às necessidades públicas e às demandas sociais. E, assim como as receitas orçamentárias, as despesas orçamentárias também possuem um caminho a ser percorrido entre o planejamento e a execução e, sobre esta última, as etapas do empenho, liquidação e pagamento para o atendimento das necessidades públicas e financiamento das políticas públicas.

Quanto ao Resultado Primário, de acordo com o MDF (BRASIL, STN, 2021, p. 256), este é definido como “o esforço fiscal direcionado à diminuição do estoque da dívida pública”. Nesse sentido, são levadas a este resultado as receitas e despesas que possam impactar, de forma efetiva, a dívida pública. O MDF informa ainda que a apuração desse resultado tem como objetivo fornecer uma avaliação do impacto da política fiscal praticada pelo ente da Federação.

Desse modo, as receitas consideradas para a redução do estoque da dívida são as receitas orçamentárias primárias. Na apuração da Dívida Consolidada Líquida (DCL) - principal parâmetro de endividamento eleito pelo legislador - as disponibilidades de caixa que levam à redução da Dívida Consolidada são provenientes de receitas orçamentárias primárias, apuradas pelo regime de caixa, sem qualquer correspondente que eleve o estoque da dívida, de modo que o ente possa delas dispor para a redução do endividamento público. (BRASIL, 2021).

Portanto, consoante o MDF, não são consideradas receitas primárias: as provenientes de juros recebidos de empréstimos concedidos, os rendimentos de aplicações financeiras e as derivadas de alienação de investimentos.

De igual modo podemos compreender, conforme orienta o MDF, que as despesas primárias são as despesas orçamentárias, apuradas pelo regime de caixa, que diminuem as disponibilidades de caixa e haveres financeiros do ente, sem que haja uma redução correspondente no estoque da dívida pública.

Segundo o MDF, os Resultados Primário e Nominal são metas planejadas para garantir o equilíbrio das contas públicas e sua apuração objetiva verificar o cumprimento das metas estabelecidas no anexo da LDO. Esses resultados poderão ser apurados segundo dois critérios: “Acima da Linha”, o qual permite avaliar as causas dos desequilíbrios, a partir da análise do comportamento das receitas e despesas orçamentárias e o “Abaixo da Linha”, que considera as alterações no

estoque da DCL de um período para outro na apuração do Resultado Nominal.

Para obtenção do Resultado Primário é necessário deduzir das receitas primárias, as despesas primárias. O resultado apurado será superavitário, quando as receitas primárias forem maiores que as despesas primárias. Do contrário, o resultado será deficitário indicando o aumento da DCL.

De acordo com Cruz (2015, p. 85-86):

[...] na análise da apuração do Resultado Primário, entende-se que superávits podem contribuir para a redução do estoque total da dívida líquida, pois são alocados para o pagamento de serviços da dívida. Ao contrário, a apuração de déficits reflete ampliação do estoque da dívida, uma vez que resultam do financiamento de gastos não financeiros que superam as receitas não financeiras.

A autora ressalta ainda que a LRF não impõe limites ao Resultado Primário, mas determina que este deverá ser acompanhado a partir da meta estabelecida, anualmente, por cada ente, constante do Anexo de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

Com base nos normativos da LRF, regulamentados pelo Senado Federal, o MDF (BRASIL, 2021, p. 257) define o Resultado Nominal como “a variação da DCL em dado período e pode ser obtido a partir do resultado primário por meio da soma da conta de juros (juros ativos menos juros passivos)”. Assim, a variação da Dívida Consolidada Líquida (DCL) poderá ser avaliada a partir da apuração desse resultado.

Pela metodologia “Acima da Linha”, o Resultado Nominal é apurado pela soma do Resultado Primário ao saldo da conta de juros. Como Resultado Primário entende-se pela diferença entre as receitas primárias e as despesas primárias. E, sobre os juros entende-se como o saldo da diferença entre os juros ativos (decorrentes das remunerações de empréstimos concedidos e aplicações financeiras) e os juros passivos (decorrentes de passivos da dívida consolidada). Já para apuração do Resultado Nominal pela metodologia “Abaixo da Linha” compara-se o resultado do estoque da dívida em períodos distintos. (BRASIL, 2021).

Como visto, a simples comparação entre saldos da dívida consolidada líquida de um período para o outro apenas considera as alterações ocorridas no estoque da DCL, não apresentando elementos que permitam a avaliação sobre o comportamento da dívida, por não considerar o impacto do movimento entre as receitas e despesas primárias.

Nesse diapasão, o MDF (Brasil, 2021, p. 257) ressalta que, atualmente, “o valor a ser considerado para avaliação do cumprimento da meta de resultado nominal deve

ser o apurado pela metodologia acima da linha”.

Importante destacar que a LRF também não impõe limites ao Resultado Nominal. Todavia, determina que este deverá ser acompanhado a partir da meta estabelecida, por cada ente, constante no Anexo de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

Segundo Carvalho Jr., Feijó (2015) os resultados fiscais, seja de déficit ou superávit, primário ou nominal são indicativos do grau de dificuldade ou facilidade que o governo apresenta ao financiar suas despesas para manter o controle das contas públicas. Dessa forma, cabe destacar a importância da atividade do governo frente às finanças das organizações públicas, privadas e da sociedade em geral, visto que todos atuam como agentes ativos e/ou passivos dos impactos trazidos pelas operações do governo e as demonstrações contábeis e outras fontes de informação subsidiam a análise das instituições e da sociedade, em relação à geração de riqueza e ao endividamento seja público ou privado.

Nesse sentido, o Estado elabora estatísticas fiscais com o objetivo de demonstrar os reflexos da política fiscal, não se restringindo, apenas, aos impactos quanto ao endividamento e à sustentabilidade da dívida, complementam os autores.

A busca do endividamento para custear suas operações é prática recorrente dos governos, segundo Carvalho Jr. e Feijó (2015), e esta é uma opção que deve ser acompanhada por apresentar risco, especialmente, quando o montante da dívida for uma crescente quando comparada às riquezas produzidas internamente. Esses autores esclarecem que a crescente dívida pode provocar desequilíbrios macroeconômicos no país, no estado ou município devendo ser avaliados elementos importantes como taxas de juros e prazos de amortização da dívida.

Entretanto, é possível que o governo, após avaliar sua capacidade de geração de recursos e o adimplemento futuro de suas obrigações, decida por uma política fiscal de aumento do endividamento para financiar investimentos públicos e determine um resultado primário deficitário como meta para determinado período. Nessa lógica, ressaltam esses autores que o problema não reside em projeções de metas deficitárias ou no tamanho da dívida, mas na sua condição futura de adimplir suas obrigações.

A responsabilidade fiscal, portanto, focaliza em reunir esforços para o controle do endividamento público, de modo a evitar que o pagamento de juros ultrapasse à capacidade de aumento da arrecadação pública, o que comprometeria a manutenção

dos serviços e investimentos públicos necessários ao bem-estar social.

Com relação à Dívida Pública, a LRF a classifica em Dívida Consolidada e Mobiliária, para as quais, esta Lei, apresenta, em seu art. 29, incisos I e II, as seguintes definições:

A dívida consolidada ou fundada representa o “montante total, apurado sem duplicidade, das obrigações financeiras do ente da Federação, assumidas em virtude de leis, contratos, convênios ou tratados e da realização de operações de crédito, para amortização em prazo superior a doze meses” (BRASIL, 2000).

Enquanto a dívida pública mobiliária é aquela “representada por títulos emitidos pela União, inclusive os do Banco Central do Brasil, Estados e Municípios” (BRASIL, 2000).

A lei 4.320/64, em seu art. 98, além de dispor sobre a definição, aponta as possíveis origens da dívida fundada, ao apresentar que a “dívida fundada compreende os compromissos de exigibilidade superior a 12 meses, contraídos para atender a desequilíbrio orçamentário ou a desequilíbrio financeiro de obras e serviços públicos” (BRASIL, 1964).

Vale ressaltar que a LRF amplia o conceito trazido pela Lei 4.320/64 com vistas a dar transparência à natureza e ao volume do endividamento dos entes federados. E, para um conceito mais detalhado sobre a dívida pública consolidada, apresenta-se a Resolução nº 43/2001 do Senado Federal:

Montante total, apurado sem duplicidade, das obrigações financeiras, inclusive as decorrentes de emissão de títulos, do Estado, do Distrito Federal ou do Município, assumidas em virtude de leis, contratos, convênios ou tratados e da realização de operações de crédito para amortização em prazo superior a 12 meses, dos precatórios judiciais emitidos a partir de 05 de maio de 2000 e não pagos durante a execução do orçamento em que houverem sido incluídos, e das operações de crédito, que, embora de prazo inferior a 12 meses, tenham constado como receitas no orçamento (art.2º,III). (BRASIL, 2001a).

Por fim, o MDF apresenta o conceito de Dívida Consolidada, alinhado à Resolução do Senado Federal:

A dívida pública consolidada corresponde ao montante total, apurado sem duplicidade, das obrigações financeiras, inclusive as decorrentes de emissão de títulos, do Estado, do Distrito Federal ou do Município, assumidas em virtude de leis, contratos, convênios ou tratados e da realização de operações de crédito para amortização em prazo superior a 12 (doze) meses, dos precatórios judiciais emitidos a partir de 5 de maio de 2000 e não pagos durante a execução do orçamento em que houverem sido incluídos, e das operações de crédito, que, embora de prazo inferior a 12 (doze) meses, tenham constado como receitas no orçamento. (BRASIL, 2021, p. 258).

Contudo, para fins de acompanhamento e controle do limite da dívida, determinado pela LRF, deve-se adotar o conceito de Dívida Consolidada Líquida, descrito no MDF, a qual “corresponde ao saldo da dívida consolidada, deduzidas as disponibilidades de caixa, as aplicações financeiras e os demais haveres financeiros, líquidos dos Restos a Pagar Processados” (BRASIL, 2021, p. 258).

Importante destacar que a liquidez trazida à dívida consolidada, como critério de apuração para o limite da LRF, tem a finalidade de demonstrar o esforço empreendido para a redução do estoque da dívida a partir do equilíbrio das contas públicas. (BRASIL, 2021).

2.6.2.2 - Limites e Índices Constitucionais e Legais

A Constituição Federal delegou competências ao Senado Federal e à lei específica para o estabelecimento de limites para Dívida Consolidada Líquida, Garantias e Contragarantias, à Despesa Total com Pessoal, Operações de Crédito, inclusive sobre as Operações de crédito por Antecipação da Receita Orçamentária (ARO), Disponibilidades de Caixa Líquida, e Inscrição em Restos a Pagar.

Nesse contexto, por determinação constitucional no ano de 1988 foi designada ao Senado Federal a competência para o estabelecimento de limites para o controle da **Dívida Pública** de Estados e Municípios.

No ano de 2000, a LRF acrescentou que os limites poderiam ser estabelecidos tomando como referência a **Dívida Consolidada Líquida** e serem considerados em percentual da Receita Corrente Líquida. Nesse sentido, conforme o MDF, a liquidez trazida à dívida consolidada, como critério de apuração para o limite da LRF, tem a finalidade de demonstrar o esforço empreendido para a redução do estoque da dívida a partir do equilíbrio das contas públicas. (BRASIL, 2021).

No ano seguinte, por meio da Resolução nº 40/2001, o Senado Federal definiu para os Estados o limite de 200% da RCL, enquanto que para os Municípios, o limite definido foi de 120% da RCL (BRASIL, 2001b). A LRF determina que para fins de verificação de limites, a dívida pública consolidada será apurada ao final de cada quadrimestre, conforme seu Art. 30, §4º. Caso o ente ultrapasse o limite ao final de um quadrimestre, essa Lei prevê medidas e prazo para recondução ao limite máximo legal, bem como punições aos entes enquanto perdurar o descumprimento.

Nessas condições, a LRF determina, em seu art. 31, *caput*, o prazo para a

recondução ao limite legal em até três quadrimestres, sendo exigida a redução de, pelo menos, 25% no primeiro quadrimestre após a constatação do descumprimento. Em seu art. 25 §3º, esta Lei determina que se o ente não conseguir retornar ao limite legal ao final desse prazo, este ficará proibido de receber transferências voluntárias, ressalvadas as relacionadas às ações de saúde, educação e assistência social. E ainda, conforme seu art. 31 §1º , I, II, a norma supra proíbe o ente de realizar operações de crédito e determina que este obtenha superávit primário para garantir a recondução da dívida aos limites legais, bem como promova limitação de empenho e movimentação financeira, entre outras medidas, a fim de garantir o seu cumprimento. (BRASIL, 2000).

E ainda, a LRF incumbiu aos Tribunais de Contas a obrigação de emitir alerta aos Poderes e Órgãos quando os montantes das Dívidas Consolidada e Mobiliária, das operações de crédito, bem como das concessões de garantias ultrapassarem 90% dos respectivos limites, conforme seu Art. 59, §1º, III. (BRASIL, 2000).

Para fins de apuração dos limites, o MDF observa que não serão considerados no cálculo da DCL, a saber: os precatórios emitidos antes de 05 de maio de 2000; o passivo atuarial do RPPS e a dívida contratual de Parcerias Público-Privadas. Ademais, não comporão também a DCL as garantias e contragarantias concedidas. (BRASIL, 2021).

Conceitualmente, o Senado Federal, por meio da Resolução nº 48/2007, art. 9º, §1º a considera como **garantias** concedidas

as fianças e avais concedidos direta ou indiretamente pela União, em operações de crédito, inclusive com recursos de fundos de aval, a assunção de risco creditício em linhas de crédito, o seguro de crédito à exportação e outras garantias de natureza semelhante que representem compromisso de adimplência de obrigação financeira ou contratual. (BRASIL, 2007).

A LRF por sua vez, em seu Art. 29, IV define as garantias concedidas de maneira mais simples: “compromisso de adimplência de obrigação financeira ou contratual assumida por ente da Federação ou entidade a ele vinculada”. (BRASIL, 2000).

Para concessão de garantias a LRF exige contragarantias. Segundo o MDF, **as contragarantias** são contrapartidas dadas pelo ente que receberá uma garantia, a qual deve ser em valor igual ou superior ao da garantia a ser concedida para, em caso de inadimplemento, o ressarcimento possa cobrir o valor integral da dívida. (BRASIL, 2021).

Nesse diapasão, em atendimento ao equilíbrio da gestão fiscal, as transações financeiras ou contratuais celebradas pelos entes federados que exigirem garantias e contragarantias também devem obedecer à limites. Consoante o Art. 9º da Resolução do Senado Federal nº 43/2001, o montante das garantias oferecidas por Estados, DF e Municípios não poderá exceder a 22% da RCL, podendo chegar a 32% da RCL caso o ente garantidor cumpra determinados requisitos contidos na referida Resolução.

A Despesa total com Pessoal, por seu turno, considerada, de modo geral, o maior compromisso dos governos, é definida pela LRF como o

somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência. (BRASIL, 2000).

Ainda nesta Lei, em seu §1º do Art. 18, determina-se que serão levados ao cômputo da despesa com pessoal os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referirem à substituição de servidores e empregados públicos e devem ser contabilizados como “Outras Despesas de Pessoal”. (BRASIL, 2000)

O MDF resume a despesa bruta com pessoal pelo somatório total das despesas com ativos, inativos e pensionistas à qual deve sofrer deduções, conforme instrução da LRF, e será apurada a partir da soma da despesa realizada no mês em referência acrescida das despesas dos onze meses imediatamente anteriores, de acordo com o regime de competência e independentemente de empenho. As deduções para apuração da despesa total com pessoal trazidas pela LRF constam do §1º do Art. 19 desta lei, a exemplo das despesas com indenizações por demissão de servidores ou empregados; às relativas às demissões voluntárias; às despesas com inativos e pensionistas.

Nessa toada, com vistas ao equilíbrio da gestão fiscal, os limites trazidos pela LRF para a despesa total com pessoal é de 50% da RCL para União, 60% para os Estados e Municípios. No tocante aos municípios, de acordo com o Art. 20, III o limite máximo legal da despesa com pessoal sobre a RCL é de 54% para o Poder Executivo e 6% para o Poder Legislativo totalizando o limite máximo de 60%.

Outro item a ser avaliado quando se trata de limites para o equilíbrio da gestão fiscal são as **Operações de Crédito**, o qual, segundo a LRF, é definido em seu art. 29, III como o

compromisso financeiro assumido em razão de mútuo, abertura de crédito, emissão e aceite de título, aquisição financiada de bens, recebimento antecipado de valores provenientes da venda a termo de bens e serviços, arrendamento mercantil e outras operações assemelhadas, inclusive com o uso de derivativos financeiros. (BRASIL, 2000).

Esta Lei também apresenta a assunção, o reconhecimento ou a confissão de dívidas pelo ente da federação como outra forma de operação de crédito (BRASIL, 2000).

Quanto aos limites, resoluções do Senado Federal determinaram para União (60% da RCL), Estados, DF e Municípios (16% da RCL) para operações de crédito, em cada exercício financeiro, para os entes da federação. E ainda, 11,5% da RCL como limite para o comprometimento anual com juros, amortizações, encargos da dívida consolidada (Art. 7º, II e §1º da Resolução 43/2011 do Senado Federal). Ademais, a referida Resolução veda a contratação de operações de crédito nos 120 dias que antecedem o final do mandato do chefe do Poder Executivo dos Estados, DF e Municípios.

As Operações de Crédito por Antecipação da Receita Orçamentária (ARO), segundo a LRF, consistem em uma espécie de operação de crédito destinada a atender a insuficiência de caixa durante o exercício financeiro, às quais devem recair todas as exigências aplicáveis às operações de crédito contidas no texto desta Lei, bem como as previstas pela Resolução nº 43/2001 do Senado Federal, a qual também determina que o limite do saldo devedor da operação de crédito por ARO não deverá ultrapassar a 7% da RCL. Contudo, o MDF ressalta que essas operações de crédito não devem ser consideradas como Dívida Consolidada por dois motivos, a saber: são obrigações assumidas para amortização em prazo inferior a doze meses e são registradas como receita extraorçamentária. (BRASIL, 2021).

A Disponibilidade de Caixa Líquida é apurada pela diferença entre a disponibilidade de caixa bruta e as obrigações financeiras do ente no final do exercício financeiro. Segundo o MDF, a disponibilidade de caixa bruta consiste no somatório do saldo final da conta caixa, bancos e aplicações financeiras de liquidez imediata em 31 de dezembro de cada exercício financeiro, enquanto as obrigações financeiras são os restos a pagar processados e não pagos, os restos a pagar não processados de exercícios anteriores e demais obrigações financeiras. (BRASIL, 2021).

Quanto aos limites, a LRF, em seu Art. 42, veda que o ente da federação contraia dívidas para pagamento no ano seguinte em montantes superiores à sua

disponibilidade de caixa ao final do exercício, bem como veda a inscrição em restos a pagar não processados do exercício que supere a disponibilidade líquida de caixa.

A regra geral, conforme orienta o MDF, é que as despesas sejam executadas (empenhadas e liquidadas) e pagas no mesmo exercício financeiro e, de forma, extraordinária, possam ser pagas no exercício seguinte desde que garantidas disponibilidades de caixa no exercício em que tiver sido executada. Quando as despesas são empenhadas e não pagas dentro do próprio exercício, essas dão origem aos restos a pagar. (BRASIL, 2021).

Os **Restos a Pagar**, portanto, são despesas empenhadas e não pagas dentro do próprio exercício e podem ser classificados como processados e não processados. Quando a despesa já tiver sido empenhada e liquidada, mas não paga, tem-se o resto a pagar processado. Quando a despesa tiver sido somente empenhada, mas não liquidada e não paga, tem-se o resto a pagar não processado. (BRASIL, 2021).

De acordo com o art. 50 da LRF, os **Restos a pagar inscritos** limitam-se à sua disponibilidade de caixa por recurso, seja ele de destinação livre ou vinculada à determinada finalidade. Dessa forma, para verificação da possibilidade de inscrição em restos a pagar não processados é preciso observar se há disponibilidade de caixa após dela deduzir os restos a pagar processados, os restos a pagar não processados de exercícios anteriores e as demais obrigações que não tenham sensibilizado o orçamento. (BRASIL, 2021).

Importante destacar que de acordo com o disposto na Resolução nº 48/2007 do Senado Federal, art. 10, inciso II, “c”, a União exige o cumprimento desse limite para a concessão de garantia das operações de créditos requeridas pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, assim como a LRF condiciona o recebimento de transferências voluntárias ao cumprimento desse limite, conforme seu art. 25, § 1º, inciso IV, “c” (BRASIL, 2007).

A Constituição Federal de 1988 também determinou que o Poder Público deve garantir, por meio de suas ações, direitos sociais essenciais à população, a exemplo dos direitos à saúde e à educação, aos quais determinou índices de aplicação mínima de recursos nessas áreas.

Com relação às **Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS)**, a CF/88 obriga todos os entes da federação a aplicar, anualmente, um percentual mínimo sobre suas receitas de impostos e transferências constitucionais derivadas de impostos em ações e serviços públicos na área da saúde, e para os Municípios o limite definido foi de 15%

sobre o produto de sua arrecadação de impostos próprios e decorrentes de transferências, conforme a EC nº 29/2000. E, são consideradas despesas com ASPS, conforme o art. 2º da Lei Complementar nº 141/2012, “aquelas voltadas para a promoção, proteção e recuperação da saúde [...]” (BRASIL, 2012).

Para o acompanhamento e fiscalização das receitas e despesas relacionadas à função saúde há o Demonstrativo das Receitas e Despesas com Ações e Serviços Públicos de Saúde, o qual é parte integrante do Relatório Resumido da Execução Orçamentária. (BRASIL, 2021)

De igual modo, a Constituição Federal prevê como dever do Estado e direito da população a garantia do direito à educação em ações na **Manutenção e Desenvolvimento do Ensino - MDE**. Em seu art. 208, a nossa Carta Magna determina que o Estado ofereça, entre outros, educação básica e ensino médio gratuitos, assim como um especial atendimento educacional aos portadores de deficiência e à educação infantil em creches e pré-escolas. (BRASIL, 1988)

Antes mesmo da CF/88, a Lei nº 9.394/1966, mais conhecida como Lei de Diretrizes e Bases (LDB), já previa a educação como um dever do Estado e da família, em consonância ao princípio da liberdade e aos ideais de solidariedade humana pelo compromisso do desenvolvimento educacional do cidadão e da sua qualificação para o trabalho. (BRASIL, 1996).

Aos Municípios, a CF/88 determinou aplicação mínima de 25% da receita resultante de impostos (próprios e de transferências) nas ações para Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE. Segundo a Lei de Diretrizes e Bases, as receitas e despesas com MDE serão apuradas e publicadas nos balanços do poder público e nos Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária (RREO), a que se refere o § 3º do art. 165 da Constituição Federal (BRASIL, 1966).

Diversas são as despesas realizadas pelo poder público na área de educação.

Contudo, nem todas são consideradas para o cômputo da aplicação mínima exigida pela CF/88. O artigo 70 da Lei 9.394/1966, alterada pela Lei 14.560/2023, esclarece quais despesas são consideradas como Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE.

Em relação aos gastos com pessoal são consideradas as despesas com a remuneração e aperfeiçoamento dos docentes, bem como dos profissionais da educação e as contribuições patronais do pessoal ativo aos regimes de previdência social.

Diante desses conceitos e informações necessárias ao acompanhamento da gestão fiscal, pode-se observar que a LRF imprimiu grande responsabilidade aos gestores públicos ao determinar metas fiscais para garantir o equilíbrio das contas e o controle do endividamento público, para as quais reservou-se o tópico a seguir para melhor compreendê-las.

2.6.3. Entendendo as metas fiscais

A LRF apresenta, em seu artigo inaugural, o equilíbrio das contas públicas mediante cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas. Ademais, este regramento também determina que acompanhará o Projeto da LDO, o Anexo de Metas Fiscais, no qual constará a fixação de metas anuais, em valores correntes e constantes, referentes a receitas, despesas, resultado nominal, resultado primário e montante da dívida pública tanto para o exercício a que se referir à LDO quanto para os dois exercícios seguintes.

O Anexo de Metas Fiscais (AMF) conterà ainda a avaliação do cumprimento das metas relativas ao ano anterior e o demonstrativo das metas anuais, acompanhada de memória de cálculo e metodologia que justifiquem os resultados que se pretende alcançar, devendo ser comparadas às metas fixadas dos três exercícios anteriores, de modo a demonstrar consistência das metas nele estabelecidas e os objetivos da política fiscal.

As metas fiscais definidas para os três exercícios financeiros consecutivos têm o objetivo de sinalizar a sociedade sobre a tendência de trajetória da política fiscal que o governo definiu, tendo em vista que a política fiscal (receitas menos despesas) é um importante parâmetro para a construção do planejamento público. (CARVALHO JR.; FEIJÓ, 2015).

Esses autores registram ainda que de modo a não permitir que o AMF se torne uma peça de ficção, a LRF determina que após definição das metas fiscais o seu monitoramento deve ocorrer pelo acompanhamento do governo quanto a realização da receita, de modo a verificar se ela está suportando o cumprimento dos resultados primário ou nominal e pelo acompanhamento parlamentar, nas audiências públicas, na Comissão Mista de Orçamento ou equivalente nas Casas Legislativas dos Estados e Municípios, para demonstração e avaliação, pelo Poder Executivo, das metas fiscais do quadrimestre anterior.

Quanto à fiscalização da gestão fiscal, a LRF, em seu art. 59, também prevê que tanto o sistema de controle interno de cada Poder e do Ministério Público quanto o Poder Legislativo deverão fiscalizar o cumprimento das metas fiscais constantes do AMF da LDO.

Ademais, estarão sujeitos às penalidades da Lei nº 10.028/2000 – que alterou o Código Penal Brasileiro, os gestores públicos que infringirem as leis de finanças públicas, de acordo com o seu art. 5º:

Art. 5º Constitui infração administrativa contra as leis de finanças públicas:

I – deixar de divulgar ou de enviar ao Poder Legislativo e ao Tribunal de Contas o relatório de gestão fiscal, nos prazos e condições estabelecidos em lei;

II – propor lei de diretrizes orçamentárias anual que não contenha as metas fiscais na forma da lei;

III – deixar de expedir ato determinando limitação de empenho e movimentação financeira, nos casos e condições estabelecidos em lei;

IV – deixar de ordenar ou de promover, na forma e nos prazos da lei, a execução de medida para a redução do montante da despesa total com pessoal que houver excedido a repartição por Poder do limite máximo.

§ 1º A infração prevista neste artigo é punida com multa de trinta por cento dos vencimentos anuais do agente que lhe der causa, sendo o pagamento da multa de sua responsabilidade pessoal.

§ 2º A infração a que se refere este artigo será processada e julgada pelo Tribunal de Contas a que competir a fiscalização contábil, financeira e orçamentária da pessoa jurídica de direito público envolvida. (BRASIL, 2000).

Nesse diapasão, pode-se verificar a importância conferida às Metas Fiscais após a edição da Lei de Responsabilidade Fiscal e a necessidade de compreender melhor sobre as regras para a fixação das metas de resultados primário e nominal.

A princípio, é importante entender que o ente público fixa meta para obter resultado primário quando houver necessidade de reduzir o endividamento e que não existe regra específica para a definição do montante da meta fiscal, por depender das definições do governo sobre como vai conduzir a sua política fiscal, devendo observar a sustentabilidade do montante estabelecido. Ou seja, a meta fiscal será definida em razão da necessidade de reduzir o endividamento público e em montante condizente com a sua política fiscal. Contudo, mesmo não havendo endividamento, o ente federado poderá estabelecer meta fiscal para o resultado primário, por prudência, a qual funcionará como uma reserva técnica, de modo a se prevenir de despesas eventuais não previstas. (CARVALHO JR.; FEIJÓ, 2015).

Esses autores complementam suas reflexões sobre as metas fiscais para o resultado primário apresentando os seguintes questionamentos: “Se por um lado

somente faz sentido ter a meta de superávit se existir a necessidade de controle da trajetória de endividamento, então pode determinado ente propor meta de déficit primário?” (CARVALHO JR.; FEIJÓ, 2015, p. 242).

O Resultado Primário é apurado após deduzir as despesas primárias das receitas primárias. Nessa linha, os autores questionam se poderia, então, o ente público estabelecer que irá gastar mais em despesas primárias do que conseguirá arrecadar de receitas primárias? E ainda se essa medida estaria em conformidade com os princípios de responsabilidade fiscal? A resposta dos autores é que: “Sim, o ente pode anunciar que terá como meta um déficit primário, pois o objetivo da Lei de Responsabilidade Fiscal não é proibir os entes de se endividarem, mas que haja um controle do nível de endividamento em patamares responsáveis ou dentro dos limites fixados” (CARVALHO JR.; FEIJÓ, 2015, p. 242, 243).

Entretanto, a realidade da grande maioria dos municípios brasileiros, assim como de grande parte dos municípios da RMS é de estabelecimento da meta de superávit fiscal para o resultado primário visando a redução do endividamento público existente. Todavia, há registros de metas de déficit fiscal estabelecidas por alguns municípios da Região estudada, demonstrando que as despesas primárias superariam as receitas primárias, ou seja, que o endividamento iria aumentar.

Importante destacar que a LRF não exige definição e divulgação de metas de superávit fiscal, ela obriga que se divulgue a meta fiscal, ou seja, admitindo a possibilidade de haver prevista meta deficitária para o resultado primário (CARVALHO JR.; FEIJÓ, 2015). Nesse contexto, desde que a programação seja fiscalmente responsável e que as parcelas a serem pagas das dívidas contraídas sejam suportadas pela capacidade de pagamento do ente, não há impedimento da LRF para o estabelecimento de metas deficitárias, apenas limitações a serem observadas.

A Resolução nº 40/2001 do Senado federal estabelece os limites de endividamento para Estados, Distrito Federal e Municípios. Caso excedam a esses limites os entes da federação sofrerão as punições previstas na LRF e, nesse caso específico, como única hipótese de obrigatoriedade de definição de meta superavitária para o resultado primário, os entes deverão obter resultado superavitário no resultado primário, em montante suficiente para a recondução da dívida ao limite estabelecido, sem prejuízo das medidas cabíveis ao necessário contingenciamento de despesa, dentre elas, a limitação de empenho.

Diante desse contexto, ressalta-se a importância de as justificativas técnicas

acompanharem as metas fiscais definidas no AMF da LDO, para explicar a decisão do governante em planejar gastar mais ou menos do que vai arrecadar em determinado período. (CARVALHO JR.; FEIJÓ, 2015)

Assim, a partir da LRF, emerge cada vez mais a necessidade de todo governante prestar satisfação à sociedade de seus atos e decisões sobre a política fiscal adotada e as metas estabelecidas para que sejam perseguidas e fiscalizadas.

2.6.4 – Demonstrativos do Anexo de Metas Fiscais

Em que pese não ser o objetivo deste trabalho apresentar o “Como elaborar as Metas Fiscais”, apresenta-se que para atender às exigências da LRF a esse respeito, o Manual de Demonstrativos Fiscais informa sobre o formato, o conteúdo e as regras de registros para elaboração e apresentação das Metas Fiscais como um Anexo da LDO, o qual deverá ser observado pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, abrangendo os órgãos da administração direta, indireta e empresas estatais dependentes do três Poderes: Executivo, Legislativo e Judiciário.

Para o acompanhamento e fiscalização das metas fiscais, A LRF determina a realização de audiências públicas conforme previsto em seu Art. 9º, § 4º.

Desse modo, para fins de cumprimento da LRF, o Anexo de Metas Fiscais, contido no Manual de Demonstrativos Fiscais – MDF (BRASIL, 2021) deverá conter os seguintes demonstrativos:

Demonstrativo 1 – Metas Anuais;

Demonstrativo 2 – Avaliação do cumprimento das metas fiscais do exercício anterior;

Demonstrativo 3 – Metas Fiscais Atuais comparadas com as fixadas nos três exercícios anteriores;

Demonstrativo 4 – Evolução do Patrimônio Líquido;

Demonstrativo 5 – Origem e aplicação dos recursos obtidos com alienação de ativos;

Demonstrativo 6 – Avaliação da situação financeira e atuarial do Regime Próprio de Previdência dos servidores;

Demonstrativo 7 – Estimativa e Compensação de Renúncia de Receita;

Demonstrativo 8 – Margem e expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado

Os Demonstrativos de Metas Fiscais devem apresentar informações para o exercício de referência da LDO e para os dois seguintes.

O MDF informa que o acompanhamento acerca do cumprimento das metas fiscais deverá ser realizado a partir das informações divulgadas no Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO) e no Relatório de Gestão Fiscal (RGF). (BRASIL, 2021).

O Demonstrativo 1 trata das Metas Anuais e, com base no MDF, esse Demonstrativo contempla informações sobre receitas e despesas totais e primárias, resultados primário e nominal, dívida pública consolidada e dívida pública consolidada líquida para três anos: o de referência, mais os dois seguintes, com a finalidade de dar transparência sobre as metas fiscais, bem como servir de base para avaliação da política fiscal adotada pelo chefe do Poder executivo e ainda orientar a elaboração da LOA, de modo a permitir o cumprimento das metas planejadas.

Para a definição dos valores das metas anuais, apropriados nesse Demonstrativo, não há uma padronização a ser seguida. Contudo, os entes deverão apresentar os parâmetros, base e metodologia de cálculo utilizados para obter os resultados desejados, de modo a esclarecer sobre como foram encontrados os valores pretendidos e estabelecidos como metas fiscais para as Receitas, Despesas, Resultado Primário, Resultado Nominal, e Montante da Dívida Pública. Ademais, os entes deverão apurar os valores desejados comparando-os com os fixados nos três anos anteriores e demonstrando a sua compatibilidade com as premissas e os objetivos da política econômica nacional.

Apresentados alguns conceitos e informações importantes ao estudo das metas e limites fiscais julgou-se também conveniente, em que pese não ser objeto desta investigação a elaboração dos Demonstrativos Fiscais, apresentar as fontes das informações para sua elaboração, conforme descrito no tópico a seguir.

2.7 - Demonstrativos Fiscais: objetivos e conteúdo.

O Relatório Resumido de Execução Orçamentária – RREO, exigido pela Constituição Federal de 1988 em seu art. 165, §3º, com prazo de divulgação bimestral, tem o objetivo de permitir a ampliação do controle social, sobre as origens e aplicações dos recursos públicos a partir do desempenho da execução orçamentária dos órgãos da administração direta e indireta de todos os Poderes.

No RREO encontram-se as informações sobre as metas relativas à previsão e execução das receitas e despesas, bem como as informações sobre Resultados Primário e Nominal, além dos limites constitucionais de Saúde e Educação e limites fiscais de Receitas de Operações de Crédito e Despesa de Capital (regra de ouro) e as Despesas decorrentes de parcerias público-privadas. Enquanto no Relatório de Gestão Fiscal estão as informações sobre os limites impostos pelo Senado Federal quanto à Dívida Consolidada Líquida e pela LRF os limites sobre a Despesa com Pessoal, Garantias e Contragarantias concedidas, Operações de Créditos e Disponibilidade de Caixa e Restos a pagar.

O Relatório Resumido de Execução Orçamentária é composto dos seguintes anexos:

Anexo 1 – Balanço Orçamentário;
Anexo 2 – Demonstrativo da Execução da Despesa por função/subfunção;
Anexo 3 – Demonstrativo da Receita Corrente Líquida – RCL;
Anexo 4 – Demonstrativo das Receitas e Despesas Previdenciárias;
Anexo 6 – Demonstrativo dos Resultados Primário e Nominal;
Anexo 7 – Demonstrativo dos Restos a Pagar por Poder e Órgão;
Anexo 8 – Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino;
Anexo 9 – Demonstrativo das Receitas com operação de Créditos e Despesas de capital;
Anexo 10 – Demonstrativo da Projeção Atuarial do regime de Previdência;
Anexo 11 – Demonstrativo da Receita de Alienação de Ativos e aplicação de recursos;
Anexo 12 – Demonstrativo das Receitas e Despesas com ações e serviços públicos de saúde;
Anexo 13 – Demonstrativo das Parcerias Público-Privadas;
Anexo 14 – Demonstrativo Simplificado do Relatório Resumido de Execução Orçamentária.

Ademais, o MDF determina que além dos Demonstrativos acima listados, devem ser publicados, até 30 dias após o último bimestre de cada exercício:

- a) Demonstrativo das Receitas de Operações de Crédito e Despesas de Capital;
- b) Demonstrativo da Projeção Atuarial do Regime de Previdência;
- c) Demonstrativo da Receita de Alienação de Ativos e Aplicação dos Recursos.

Conforme estabelece a Constituição Federal, o ente da federação deve obedecer ao prazo para publicação do RREO que é de até 30 dias após o encerramento de cada bimestre, sob pena de sofrer restrições quanto ao recebimento de transferências voluntárias, com exceção das transferências destinadas às ações

de saúde, educação e assistência social, e de contratar operações de crédito, exceto para refinarciar o principal atualizado da dívida mobiliária.

No RREO serão demonstrados os limites para Aplicação em Serviços Públicos de Saúde – ASPS (Conforme a CF/88), para Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE (Conforme a CF/88), para as Receitas de Operações de Crédito e Despesas de Capital - Regra de Ouro e para as Despesas decorrentes das parcerias públicos-privadas PPP. (BRASIL, 2021, p. 161-162).

O Relatório de Gestão Fiscal (RGF), criado pela Lei de Responsabilidade Fiscal, é composto por anexos que permitem o acompanhamento, ao longo do exercício, dos limites fiscais impostos pela LRF e regulamentados pelo Senado Federal. E, como parte integrante do MDF, o Relatório de Gestão Fiscal apresenta os seguintes demonstrativos:

- Anexo 1 – Demonstrativo das Despesas com Pessoal
- Anexo 2 – Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida
- Anexo 3 – Demonstrativo das Garantias e Contragarantias de Valores
- Anexo 4 – Demonstrativo das Operações de Crédito
- Anexo 5 – Demonstrativo das Disponibilidade de Caixa e Restos a Pagar
- Anexo 6 – Demonstrativo Simplificado do Relatório de Gestão Fiscal

No RGF serão demonstrados os limites de Despesa com Pessoal (conforme disposto na LRF) e da Dívida Consolidada Líquida (Conforme Resolução do Senado Federal).

Com o objetivo de dar transparência à gestão fiscal do titular do Poder ou Órgão público, e possibilitar o controle fiscal, por meio do acompanhamento dos limites fiscais, a LRF determina que o RGF seja, por eles, publicado, quadrimestralmente, até 30 dias após o final do período a que corresponder, sob pena de sofrer restrições quanto ao recebimento de transferências voluntárias e contratação de operações de crédito, exceto quando, este último, se destinar ao refinanciamento do principal atualizado da dívida mobiliária. (BRASIL, 2021, p. 484).

Importante salientar que tanto o RREO quanto o RGF possuem as suas versões simplificadas, as quais são consideradas pela LRF como instrumentos de transparência da gestão fiscal. Para Firmo Filho et al. (2020), as versões simplificadas dos relatórios fiscais foram propostas a fim de facilitar o controle social e “levar o tema para além-muros da própria administração pública ou dos especialistas em finanças públicas e direito financeiro”. (FIRMO FILHO *et al.*, 2020, p. 305).

Diante de todo arcabouço teórico e técnico-metodológico trazido até aqui neste

Relatório Técnico, de modo a contextualizar as temáticas envolvidas nesta investigação, ressalta-se que para fins deste levantamento, considerou-se oportuno analisar as atas públicas das audiências que trouxessem informações sobre como as metas fiscais e outras questões relacionadas foram apresentadas nas audiências públicas nos municípios da RMS, em busca de elementos que pudessem nortear as proposições de melhorias para ampliação da participação social no controle dos recursos públicos nesses municípios, objeto central deste trabalho.

Para tanto, apresenta-se o *locus* desta investigação e os resultados aferidos sobre os municípios da RMS na fundamentação metodológica, a qual está subdividida em caracterização do Recorte Espacial da Pesquisa e procedimentos da pesquisa, a partir dos quais buscou-se examinar os diversos elementos que envolveram a prática das audiências, tanto na demonstração das informações por representantes do Poder Executivo, quanto na participação da sociedade e de seus representantes no Legislativo.

Adicionalmente, buscou-se investigar também a aderência dessa participação (direta pelo povo e indireta, por intermédio de seus representantes) frente aos resultados fiscais e outros relacionados divulgados pelos municípios estudados e por órgãos oficiais de controle e fiscalização, e ao final apresentou-se proposições de melhorias a partir dos estudos relacionados e das necessidades e contribuições extraídas das atas públicas e dos vídeos analisados, como pode ser verificado a partir do próximo tópico.

3 FUNDAMENTAÇÃO METODOLÓGICA

3.1 Caracterização do Recorte Espacial da Pesquisa

Este estudo se dedicou a estudar as Audiências Públicas realizadas para apresentação das metas fiscais à luz da Lei de Responsabilidade Fiscal nos municípios da Região Metropolitana de Salvador, no período de 2017 a 2020, de modo a identificar de que forma as metas fiscais, bem como outras informações relacionadas são apresentadas pelos municípios da Região Metropolitana de Salvador-BA e como elas poderão ser apresentadas, nas audiências públicas quadrimestrais, pelo Poder Executivo, de modo a estimular e ampliar a participação do controle social na aplicação dos recursos públicos.

A Região Metropolitana de Salvador – RMS, atualmente composta por 13 municípios possui uma população estimada de 3.984.470 pessoas e representa 26,58% de toda a população do Estado da Bahia, conforme Quadro 1:

Quadro 1 - População dos Municípios da RMS

Número	Município	População estimada IBGE (2021)
1	Camaçari	309.208
2	Candeias	87.820
3	Dias D'ávila	83.705
4	Itaparica	22.440
5	Lauro de Freitas	204.669
6	Madre de Deus	21.754
7	Mata de São João	47.643
8	Pojuca	40.401
9	Salvador	2.900.310
10	São Francisco do Conde	40.664
11	São Sebastião do Passé	44.554
12	Simões Filho	137.117
13	Vera Cruz	44.185

Fonte: Elaborado pela autora com base em dados do IBGE (2021)

A RMS é responsável por quase a metade do Produto Interno Bruto produzido em todo o Estado da Bahia, o que, segundo a Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia - SEI, representou uma média de 45,26% do PIB

Baiano no período de 2002 a 2019. A capital do Estado produz cerca de 52% do PIB de toda a sua Região e é seguida de Camaçari que participa com 21,4%, São Francisco do Conde com 6,8%, Lauro de Freitas com 5,3%, Simões Filho com 4,4% e os demais municípios reunidos participam com 10% de todo o PIB baiano.

3.2 Procedimentos de pesquisa

Para Laville (1999) a escolha da abordagem metodológica deve estar adequada à natureza e ao objeto de pesquisa para melhor extrair os saberes desejados.

Nesse sentido, considerando os objetivos e as características descritivas e explicativas dessa pesquisa, o método, ou seja, o procedimento de investigação a ser utilizado será o Estudo de Caso. Para Yin (1994), estudo de caso é uma investigação empírica que aborda um fenômeno no seu ambiente natural, quando as fronteiras entre o fenômeno e o contexto não são bem definidas e em que múltiplas fontes de evidências são usadas.

Quanto à abordagem, a investigação será qualitativa, a ser desenvolvida utilizando técnicas interpretativas, visando o aprofundamento da compreensão de um grupo social.

Quanto à natureza será uma pesquisa aplicada porque objetiva gerar conhecimentos para aplicação prática, dirigidos à solução de problemas específicos, envolve verdades e interesses locais. (KAUARK, MANHÃES e MEDEIROS, 2010)

Quanto aos objetivos, a pesquisa será descritiva e explicativa. Para Gil (1991) a Pesquisa Explicativa visa identificar os fatores que determinam ou contribuem para a ocorrência dos fenômenos. Aprofunda o conhecimento da realidade porque explica a razão, o porquê das coisas.

A definição do tipo da pesquisa está estritamente ligada ao problema de pesquisa, o qual busca investigar sobre formas de apresentação das informações fiscais em Audiências Públicas, quadrimestrais, nos treze municípios da Região Metropolitana de Salvador (RMS), a saber: Camaçari, Candeias, Itaparica, Lauro de Freitas, Salvador, São Francisco do Conde, Simões Filho, Vera Cruz, Dias D'ávila, Madre de Deus, São Sebastião do Passé, Mata de São João e o município de Pojuca para fins de contribuição de melhorias, na apresentação das informações fiscais à sociedade regional, com vistas ao estímulo e ampliação da participação no processo

de controle social.

Os instrumentos de coletas de dados a serem utilizados na pesquisa serão de fontes secundárias, como a análise documental das atas e vídeos das apresentações das Audiências Públicas quadrimestrais em cumprimento à LRF, dos entes municipais da Região Metropolitana de Salvador, e outros documentos de domínio público disponíveis em sítios oficiais. Também será realizada revisão de literatura, entre outros, em livros, periódicos, legislações, relatórios.

Para alcançar o objetivo proposto neste estudo foi necessário analisar o conteúdo registrado em atas públicas sobre as audiências públicas realizadas para apresentação e avaliação das metas fiscais previstas pela legislação contábil específica, relacionada à transparência das informações de administração financeira, orçamentária e fiscal vigentes no Brasil.

Para obtenção dos dados dos municípios utilizados nessa pesquisa foram realizadas consultas à plataforma e-TCM Consulta pública, que consiste em uma importante ferramenta de fiscalização e controle social, disponibilizada no sítio oficial do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia-TCM/BA, consulta ao Sistema de informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro – Siconfi, ao Índice Firjan de Gestão Fiscal (IFGF) e ao Índice de Eficiência da gestão municipal (IEGM) do TCM/BA.

Essa plataforma do TCM/BA foi concebida como parte do processo de modernização, na implantação do processo eletrônico informatizado de prestações de contas municipais, com objetivo de eliminar a tramitação de documentos físicos e aumentar a economia e a transparência, favorecendo tanto a fiscalização aos órgãos de controle como na prestação de informações públicas aos cidadãos, viabilizando o controle das contas públicas municipais; no âmbito federal foi criado o Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro – Siconfi, destinado à recepção das informações orçamentárias, contábeis e fiscais de todos os entes da federação, à partir do processo de modernização das práticas contábeis implementadas pela Secretaria do Tesouro Nacional para, dentre muitos objetivos, aumentar a qualidade e confiabilidade das informações recebidas e produzidas no âmbito do setor público brasileiro, o qual também foi objeto de consulta desta pesquisa por consistir em um importante instrumento de ampliação da transparência pública e controle social.

Nos últimos anos, surgiram, no Brasil, índices para avaliar a responsabilidade dos

entes da Federação quanto à gestão fiscal dos recursos públicos, a exemplo do Índice de Responsabilidade Fiscal, Social e de Gestão (IRFS) e do Índice Firjan de Gestão Fiscal (IFGF), os quais, de acordo com Cruz (2015) são aferidos considerando unicamente a responsabilidade dos entes federados no cumprimento de metas, limites e informações relacionadas à execução do orçamento público.

O IRFS foi criado com o objetivo de demonstrar a performance das administrações municipais, a partir de indicadores voltados à LRF, à economicidade da aplicação dos recursos públicos na manutenção da máquina administrativa, bem como na priorização do direcionamento dos investimentos nas áreas de infra-estrutura, saúde e educação.

O IFGF, índice escolhido para o desenvolvimento deste trabalho por apresentar uma radiografia da situação das contas públicas municipais, a partir dos resultados fiscais oficiais declarados pelas próprias prefeituras à Secretaria do Tesouro Nacional (STN), é constituído por quatro indicadores: Autonomia (capacidade de financiar a estrutura administrativa), Gastos com Pessoal (grau de rigidez do orçamento), Liquidez (capacidade de cumprir com as obrigações financeiras) e Investimentos (capacidade de gerar bem-estar e competitividade), que assumem o mesmo peso no índice Geral de Gestão Fiscal (25%).

Esses resultados revelam, em uma escala de 0 a 1, a avaliação da gestão pública municipal sob quatro conceitos: Gestão Crítica (resultados inferiores a 0,4 ponto), Gestão em dificuldade (resultados entre 0,4 e 0,6 ponto), Boa Gestão (resultados entre 0,6 e 0,8 ponto) e Gestão de Excelência (resultados superiores a 0,8 ponto).

Consultou-se ainda, o Índice de Gestão Municipal (IEGM) disponibilizado pelo TCM/BA, como medida de evidenciação do desempenho da gestão pública municipal, à partir das múltiplas dimensões analisadas, com o objetivo de verificar o grau de efetividade dos municípios baianos e seus impactos na sociedade; e, por fim, realizou-se consulta aos sítios oficiais dos municípios pesquisados.

O relatório foi realizado considerando o período compreendido entre 2017 e 2020, considerando um mandato para o Chefe do Poder Executivo e dois mandatos para os chefes do Poder Legislativo municipal, e, conseqüentemente, para a composição da Comissão Permanente de que trata o parágrafo 1º do Art. 166 da nossa Carta Magna, à qual é destinada a apresentação, em Audiências Públicas, quadrimestrais, sobre o cumprimento das metas fiscais previstas no § 4º do Art. 9º da Lei Complementar nº 101/2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal.

Para avaliação da forma, conteúdo e participação foram realizadas a sistematização e o tratamento dos dados por meio de planilhas, segregadas por quadrimestre, em cada ano estudado (2017, 2018, 2019 e 2020), nos 13 (treze) municípios da região metropolitana de Salvador, de modo a possibilitar o comparativo da forma, conteúdo e participação das Audiências Públicas apresentadas para atendimento da legislação vigente, conforme Quadro 2, abaixo:

Quadro 2 - Pontos Analisados – Audiências Públicas sobre Metas Fiscais

Pontos analisados na Audiência Pública - Metas Fiscais	
Divulgação e Realização	Houve convite/convocação e divulgação pública para o evento?
	As audiências realizaram-se no prazo legal?
Participação do Legislativo	Houve participação dos Vereadores nas audiências públicas?
	Qual a média de participação de Vereadores nas Audiências Públicas no período?
	Qual a média de participação dos Vereadores da Comissão nas Audiências Públicas no período?
Forma de apresentação	Qual ou quais recursos foram utilizados para apresentação das audiências?
	Como foi realizada: presencial, remota ou híbrida?
Público presente	Qual o público presente na Audiência Pública?
Apresentação e Objetivo	Quem apresentou as Audiências Públicas?
	Foi apresentado o objetivo da Audiência?
Conteúdo apresentado	Receitas
	Despesas
	Resultado Primário
	Resultado Nominal
	Montante da Dívida
	RCL
	Pessoal
	Educação
	Fundeb
	Saúde
	Houve utilização de outras abordagens ou esclarecimento dos termos técnicos e/ou avaliações dos resultados apresentados?
Perguntas realizadas	Houve perguntas?
	Quem perguntou?
	O quê foi perguntado?
	Qual foi a temática questionada?
Outros registros	Dificuldades apresentadas
	Preocupações relatadas
	Sugestões de melhorias
Distribuição do material	O material utilizado para apresentação da Audiência Pública foi distribuído aos presentes ou disponibilizado em canal público de acesso?

Fonte: Elaborado pela autora.

(*) RCL – Receita Corrente Líquida

(*) Fundeb – Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação.

Acerca da “Forma” as audiências foram avaliadas considerando: a Divulgação e Realização, a Forma de apresentação, a Apresentação e o Objetivo e a Distribuição

do Material.

Para avaliação do quesito “Conteúdo” considerou-se as temáticas apresentadas e a utilização de outras abordagens ou esclarecimentos de termos técnicos, bem como avaliações dos resultados.

Com relação à “Participação” a análise considerou: o número e a representação do público presente nas audiências; as perguntas realizadas e outros registros a exemplo de dificuldades, preocupações e sugestões de melhorias.

Ao final deste comparativo, o Relatório apresentará as proposições de melhorias para ampliação da participação social nas audiências públicas para demonstração e avaliação das metas fiscais.

Considerando-se o caráter descritivo dessa investigação em que muitos elementos foram trazidos de forma minuciosa para demonstrar o que se pretendia, ou seja, para apresentar com a maior riqueza de detalhes possível como as metas fiscais e outras informações relacionadas foram apresentadas nas audiências públicas próprias, conforme registros nas atas relacionadas e nos vídeos divulgados, de modo a identificar o *modus operandi* utilizado nas apresentações pelos representantes do Poder Executivo, bem como a atuação dos atores implicados no processo, optou-se por contemplar o levantamento dos dados desta pesquisa em capítulo próprio, como pode ser acompanhado a seguir.

4 LEVANTAMENTO DE DADOS

4.1 Realização das Audiências Públicas : atas analisadas, realização no prazo e divulgação do evento:

Como a LRF definiu a obrigatoriedade de o Poder Executivo demonstrar e avaliar o cumprimento das metas fiscais em audiências públicas, quadrimestrais, na comissão referida §1º do art. 166 da CF/88, a expectativa ao analisar os treze municípios da Região Metropolitana de Salvador, no período de 04 (quatro) anos era de analisar 156 atas, as quais são publicizadas e estão disponíveis ao público em geral nos portais da transparência dos municípios e no sítio oficial do TCM/BA. Entretanto, foram analisadas duas atas a menos. Uma, em razão de a audiência pública não ter sido realizada e a outra em função de a ata não ter sido encontrada para análise (ver Tabela 1):

Tabela 1- Atas analisadas x realizadas no prazo

Número	Município	Nº de Atas analisadas (2017-2020)	Nº de Audiências realizadas no prazo (2017-2020)
1	Camaçari	12	12
2	Candeias	12	11
3	Dias D'ávila	12	12
4	Itaparica	12	12
5	Lauro de Freitas	12	12
6	Madre de Deus	12	12
7	Mata de São João	12	12
8	Pojuca	11	11
9	Salvador	12	12
10	São Francisco do Conde	12	12
11	São Sebastião do Passé	11	4
12	Simões Filho	12	10
13	Vera Cruz	12	12
		154	144

Fonte: Elaborada pela autora.

De acordo com a tabela acima, das 154 atas analisadas verificou-se que 144 audiências, para demonstração e avaliação das metas fiscais, foram realizadas dentro do prazo, o que representou um percentual de 93,5% de atendimento ao prazo da LRF, nos municípios na RMS no período de 2017 a 2020.

De um modo geral, as atas revelaram que para dar publicidade ao evento e fomentar a participação tanto dos vereadores quanto de diversas autoridades, entidades representativas e cidadãos, os municípios fizeram uso de ofícios, editais de convocação pública, convites, carro de som, faixas em vias públicas e das redes sociais, com destaque para Mata de São João e São Sebastião do Passé que, de acordo com as atas públicas, utilizaram de diversos meios para fomentar e ampliar a participação nas referidas audiências públicas.

4.2 Número de Vereadores eleitos e sua participação nas audiências públicas

De acordo com as informações do Tribunal Superior Eleitoral, os municípios da região Metropolitana de Salvador elegeram em 2016, 191 vereadores para a legislatura 2017 – 2020, de acordo com a Tabela 2.

Tabela 2 - Participação de representantes do Legislativo nas Audiências Públicas

Número	Município	Número total de Vereadores TSE - Eleições (2017 a 2020)	Média de participação de Vereadores nas Audiências Públicas - Metas Fiscais				Média do período (2017-2020)	Percentual médio de representatividade %
			2017	2018	2019	2020		
1	Camaçari	21	14	8	12	10	11	52%
2	Candeias	17	3	3	3	2	3	18%
3	Dias D'ávila	15	3	3	3	3	3	20%
4	Itaparica	9	4	3	2	1	3	33%
5	Lauro de Freitas	17	5	4	3	3	4	24%
6	Madre de Deus	11	3	1	3	2	2	18%
7	Mata de São João	13	5	4	6	3	5	38%
8	Pojuca	13	4	2	3	3	3	23%
9	Salvador	43	6	3	3	6	4	9%
10	São Francisco do Conde	13	0	0	0	0	0	0%
11	Simões Filho	19	9	10	9	6	9	47%

Fonte: Elaborada pela autora

Na Tabela 2 é possível verificar que Camaçari (52%), Simões Filho (47%) e Mata de São João (38%) foram os municípios que mais se destacaram quanto a participação dos Vereadores nas audiências públicas quadrimestrais para o acompanhamento e fiscalização do cumprimento das metas fiscais executadas, demonstradas e avaliadas pelo Poder Executivo Municipal. Enquanto o município de Salvador apresentou baixa participação (9%) e São Francisco do Conde registrou (0%) ausência de participação de vereadores nas audiências públicas realizadas em

todo o período de 2017 a 2020. Os municípios de São Sebastião do Passé e Vera Cruz não informaram, em suas atas, sobre a presença de vereadores nas referidas audiências.

Comparando-se o número de vereadores eleitos à média de sua participação nas audiências públicas é possível notar a semelhança de comportamento na grande maioria dos municípios da RMS quanto à precária participação dos vereadores, limitando-se ao comparecimento, em muitos deles, apenas dos vereadores membros da Comissão de que trata o Art. 166 da CF/88, no estrito cumprimento da regra constitucional, em que 10 dos 11 municípios listados na Tabela 2 acima não registraram a presença sequer da metade de seus vereadores eleitos.

4.3 Participação dos Vereadores da Comissão (art. 166 da CF/88) nas Audiências Públicas

Sobre esse quesito, a pesquisadora encontrou dificuldades para encontrar, nos sítios oficiais das Câmaras Municipais da RMS, bem como em seus Diários Oficiais, informações sobre a composição da Comissão específica de que trata o § 1º do Art. 166 da CF/88. Em razão disso, as análises aqui apresentadas referem-se às informações registradas em atas públicas e outras, em número menor, obtidas em atos dos legislativos publicados em seus Diários Oficiais (ver Tabela 3).

Tabela 3 - Participação de Vereadores da Comissão nas Audiências Públicas

Número	Município	Número total de Vereadores TSE - Eleições (2017 a 2020)	Média de participação de Vereadores da Comissão (Art. 166 CF/88) nas Audiências Públicas - Metas Fiscais				Média do período (2017-2020)
			2017	2018	2019	2020	
1	Camaçari	21	3	3	3	2	3
2	Candeias	17	3	3	3	2	3
3	Dias D'ávila	15	3	3	3	3	3
4	Itaparica	9	3	3	1	1	2
5	Lauro de Freitas	17	1	1	1	2	1
6	Mata de São João	13	1	1	1	1	1
7	Pojuca	13	2	1	3	2	2
8	Salvador	43	2	2	1	4	2
9	São Francisco do Conde	13	0	0	0	0	0

Fonte: Elaborada pela autora.

Nesse levantamento, somente 9 (nove) dos 13 (treze) municípios da RMS disponibilizaram, em atas públicas, informações quanto a participação de vereadores da Comissão nas audiências públicas quadrimestrais sobre as metas fiscais.

Camaçari, Candeias e Dias D'ávila destacaram-se pela presença dos vereadores da Comissão, seguidos, em número menor, dos Municípios de Itaparica, Pojuca e Salvador, enquanto o Município de São Francisco do Conde registra ausência dos vereadores da Comissão nas referidas audiências em todo o período.

O Município de Madre de Deus, por exemplo, não informou nas atas de 2017 e 2018 sobre a participação de vereadores membros da comissão nas audiências públicas. Em 2019 e 2020 houve participação, mas a média foi zero.

Os Municípios de São Sebastião do Passé e Vera Cruz não informaram nas atas sobre participação de vereadores membros da comissão nas audiências públicas no período de 2017 a 2020. Enquanto o município de Simões Filho, embora tenha apresentado relevante participação dos vereadores nas referidas audiências no mesmo período, não identificou nas atas próprias a participação dos vereadores membros da citada Comissão para compor o levantamento deste item.

Da média de participação apurada das atas públicas e informada na Tabela 3 acima é possível notar semelhança entre a maioria dos municípios relacionados quanto à participação parcial dos membros da Comissão a que se refere o Art. 166 da CF/88.

4.4 Forma de apresentação das audiências públicas

De um modo geral, a partir das informações das atas públicas, verificou-se que as audiências públicas dos municípios da RMS foram apresentadas por meio de exposição verbal, com uso de slides, sendo apresentadas de forma presencial, remota e híbrida, conforme Tabela 4:

Tabela 4 - Forma de apresentação das Audiências Públicas

Forma de Apresentação	Número de Audiências			
	2017	2018	2019	2020
Presencial	35	37	37	16
Remota	0	0	0	23
Híbrida	3	2	1	0
Total	38	39	38	39

Fonte: Elaborada pela autora.

De acordo com a Tabela 4, a apresentação das audiências públicas no formato

presencial foi a opção mais utilizada pelos municípios da RMS no período de 2017 a 2019. Entretanto, no ano de 2020, em razão das medidas de segurança adotadas por toda a sociedade e pelas entidades públicas, no enfrentamento à Pandemia da Covid-19, a maior parte das audiências públicas foram realizadas de forma remota, modificando o cenário histórico das apresentações, até então, presenciais, em quase sua totalidade.

A despeito de todas as perdas mensuráveis e imensuráveis a que o mundo foi submetido pelos efeitos do período pandêmico, alguns ganhos puderam ser registrados e um deles, certamente, foi a utilização dos canais oficiais de comunicação e as redes sociais pelas empresas e pelo Estado, para manter a comunicação com a sociedade.

4.5 Público presente nas audiências públicas

Considerada como um importante espaço para debates, apresentações e contribuições, as audiências públicas assumem relevância na relação Estado e Sociedade, por oportunizar a manifestação do povo e de seus representantes perante o poder público, nas questões relevantes para a sociedade.

Por essa razão, esse estudo levantou o público presente nas audiências públicas quadrimestrais para o acompanhamento das metas fiscais no período de 2017 a 2020 no municípios da Região Metropolitana de Salvador, de acordo com o Quadro 3:

Quadro 3 - Público presente nas Audiências Públicas

Número	Município	Público Presente					
		Prefeito	Vereador	Servidor/Consultor dos Poderes Legislativo/Executivo	Secretários Municipais	Representante de Classe/Entidade	Público em geral
1	Camaçari		x	x	x	x	x
2	Candeias		x	x	x		x
3	Dias D'ávila		x	x	x		
4	Itaparica	x	x	x	x		x
5	Lauro de Freitas		x	x	x		x
6	Madre de Deus		x	x	x		
7	Mata de São João		x	x			
8	Pojuca		x	x	x		x
9	Salvador		x	x	x		x
10	São Francisco do Conde			x	x	x	x
11	São Sebastião do Passé	x	x	x	x	x	x
12	Simões Filho	x	x	x	x		x
13	Vera Cruz		x	x	x		

Fonte: Elaborado pela autora.

De acordo com as informações acima, esse estudo registrou semelhanças e diferenças na participação das audiências públicas nos municípios da RMS que contou com a presença de autoridades municipais, servidores públicos dos Poderes Legislativo e Executivo, bem como de consultores, secretários municipais, representantes de classe e a participação popular (público em geral).

Enquanto 10 dos 13 municípios guardaram certa semelhança quanto ao público participante (vereadores, servidores públicos, secretários, consultores e público em geral), 3 municípios, a saber: Itaparica, São Sebastião do Passé e Simões Filho, de forma diferente dos demais, contaram com a presença do Chefe do Poder Executivo, o que pode ter estimulado a participação do público a exemplo do que ocorreu no município de Itaparica em 2018, quando a presença da prefeita de Itaparica, em uma das audiências públicas, elevou a participação do público em mais de 60 pessoas. Nos demais quadrimestres, a média voltou a ser de 9 ou 10 pessoas presentes.

Com relação à participação nas audiências públicas, conforme tabela abaixo, elaborada a partir dos registros de presenças nas atas e listas a elas anexas, verificou-se que São Francisco do Conde, São Sebastião do Passé e Simões Filho foram os municípios que registraram a maior participação nas audiências quadrimestrais para o acompanhamento das metas fiscais na Região Metropolitana de Salvador, no período de 2017 a 2019 (ver Tabela 5):

Tabela 5 - Média de público presente nas Audiências Públicas no período de 2017 a 2020

Número	Município	Média de presenças registradas em ata				Média de presenças registradas em lista anexa à ata			
		2017	2018	2019	2020	2017	2018	2019	2020
1	Camaçari	13	10	12	12				
2	Candeias	3		6	2	0	4	8	6
3	Dias D'Ávila	3		3	3				
4	Itaparica		26	17	4	21			10
5	Lauro de Freitas		8	7	5				
6	Madre de Deus	9	6	10	0				11
7	Mata de São João	6	5	6	4				
8	Pojuca	6	7	6	5				
9	Salvador	4	4	4	4				
10	São Francisco do Conde	3	4	3	4	46	80	52	
11	São Sebastião do Passé	3	1	1	1	55	38	42	
12	Simões Filho	1	4	1	5	108	54	115	15
13	Vera Cruz	14	2	0	0		19	17	

Fonte: Elaborada pela autora.

Em que pese o alto número de presenças registrado nas atas e listas de presença das audiências públicas dos municípios de São Francisco do Conde e São Sebastião do Passé, não há registros, nas atas públicas, de participação de vereadores e participação ativa do público presente no primeiro, bem como não há registros dessa participação quanto aos vereadores e população do segundo, como poderá ser verificado nos tópicos dos questionamentos apresentados neste Relatório.

Quanto ao município de Simões Filho, vale ressaltar que apesar do alto número de presenças registrado em lista anexa à ata (115 pessoas), de acordo com os relatos de Vereadores na mesma audiência pública ocorrida para apresentação dos resultados 3º quadrimestre de 2019, a ausência da comunidade nas audiências públicas para avaliação e demonstração das metas fiscais ainda foi uma preocupação, como relataram os Edis:

O Vereador Erivaldo Canjirana,

[...] agradeceu ao Secretário da Fazenda, elogiando trabalho seu e de sua equipe, falou dos investimentos que Prefeitura está fazendo em quatro das secretarias que ele considerava essenciais no município. Discorreu respeito das medidas em relação área de saúde e lamentou falta de participação dos cidadãos naquela audiência. (SIMÕES FILHO, ata do 3º quadrimestre, 2019, p. 5).

O Vereador Jailson Soares, também no ano de 2019,

[...] agradeceu, falou sobre importância das audiências públicas, convidando os cidadãos para participarem mais de tais eventos. (SIMÕES FILHO, ata do 3º quadrimestre, 2019, p. 5).

No ano seguinte, 2020, o Vereador Pedro Oliveira

[...] alegou que, apesar de não ter conhecimento técnico, ficou claro que a equipe desta gestão era preparada, disse que seria bom que a população acompanhasse as audiências e decidissem seu voto com convicção. (SIMÕES FILHO, ata do 3º quadrimestre, 2020, p. 7).

Na análise das atas, não foi possível precisar o número de presença do público em geral, ou seja, da população presente dos 09 (nove) municípios apresentados no quadro 3 anterior, pois os 07 municípios que apresentaram lista de presença, conforme Tabela 5 acima, não discriminaram a representatividade do público que compareceu e assinou a lista de presença.

Contudo, ressalta-se o exemplo de Simões Filho, descrito acima, em que embora 115 (cento e quinze) pessoas tenham comparecido à audiência, os relatos dos vereadores indicam ausência ou baixa participação popular entre os presentes.

Verificou-se também, nessa pesquisa, que nem todos os municípios apresentaram listas de presença como anexo às atas das referidas audiências. E, ainda, que em 2020, em razão do formato remoto de apresentação, os municípios não registraram lista de presença, como acompanhamento das atas de suas audiências.

4.6 Apresentação e Objetivo informado nas Audiências Públicas

Essa pesquisa investigou “Quem” representou o Poder Executivo municipal na apresentação das audiências públicas quadrimestrais para avaliação e demonstração dos resultados das metas fiscais nos treze municípios da Região Metropolitana de Salvador, no período de 2017 a 2020, e verificou que em mais da metade dos municípios o Secretário Municipal da Fazenda é quem representa o Poder Executivo e apresenta as informações sobre o desempenho das metas fiscais do período, seguido do Consultor Contábil e outro servidor do Poder Executivo, conforme Quadro 4:

Quadro 4 - Representante do Executivo na apresentação da Audiência Pública

Quem apresentou a audiência pública?	
Secretário Municipal da Fazenda	54%
Consultor Contábil	31%
Outro Servidor do Poder Executivo	15%
Total	100%

Fonte: Elaborado pela autora.

Nesse mesmo levantamento investigou-se, antes de iniciarem as apresentações, se os representantes do Poder Executivo informaram aos presentes sobre o objetivo daquelas assembleias e se estes vincularam a realização da audiência à estrita imposição legal ou se consideravam ser também uma oportunidade de a sociedade exercer o seu controle social.

De modo geral, os municípios, por meio de seus representantes, reconheceram que a realização das audiências públicas se dá por imposição da Lei de Responsabilidade Fiscal e que ao Poder Executivo cabe demonstrar e avaliar o cumprimento das metas fiscais periodicamente, bem como informaram sobre a obrigatoriedade de estas serem apresentadas na Comissão prevista no Art. 166 da Constituição Federal.

Nesse cenário, vale destacar a semelhança da maioria dos municípios da RMS em que 62% registraram, em suas atas públicas, no período de 2017 a 2020, que o objetivo da referida audiência pública é de cumprir com o preceitos da Lei de Responsabilidade Fiscal, enquanto 38% registraram que para além da obrigatoriedade do cumprimento legal, a audiência pública quadrimestral para demonstração e avaliação das metas fiscais é um importante espaço para o efetivo controle social (vide Quadro 5):

Quadro 5 - Finalidade da Audiência

Para quê realizar a referida Audiência Pública?	
Cumprir obrigação legal	62%
Cumprir obrigação legal e possibilitar o Controle Social	38%
Total	100%

Fonte: Elaborado pela autora.

4.7 Conteúdo apresentado nas Audiências Públicas

De modo geral, os municípios da RMS apresentaram conteúdos semelhantes, no tocante às temáticas apresentadas, acerca das metas e limites fiscais: receitas, despesas, resultado orçamentário, resultados primário e nominal, receita corrente líquida, despesa consolidada líquida, despesa com pessoal, aplicação para atendimento dos limites com educação (MDE e FUNDEB) e serviços públicos de saúde, com destaque para Camaçari, Dias D'ávila, Lauro de Freitas e Mata de São João que apresentaram também informações sobre programação financeira, operações de crédito, restos a pagar, garantias e contra-garantias, disponibilidade de caixa e transferência de duodécimo, conforme demonstrado no Quadro 6:

Quadro 6 - Conteúdo apresentado nas Audiências Públicas

Temática	Camaçari	Candeias	Dias D'ávila	Itaparica	Lauro de Freitas	Madre de Deus	Mata de São João	Pojuca	Salvador	São Francisco do Conde	São Sebastião do Passê	Simões Filho	Vera Cruz
Receita	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Despesa	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Resultado Orçamentário	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x		x	x
Resultado Primário	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Resultado Nominal	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Receita Corrente Líquida - RCL	x	x	x		x		x	x	x	x	x	x	x
Dívida Consolidada Líquida - DCL	x	x	x	x	x	x	x		x	x		x	x
Despesa com Pessoal	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Aplicação em Educação (MDE)	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Aplicação em Educação (FUNDEB)	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Aplicação em Saúde (ASPS)	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
Programação Financeira	x				x		x						
Operação de Crédito			x		x		x						
Restos a Pagar inscritos			x		x		x						
Garantias e Contra-garantias			x		x		x						
Disponibilidade de Caixa					x		x						
Transferência de Duodécimo													x

Fonte: Elaborado pela autora.

Esta pesquisa buscou verificar, a partir das informações prestadas em atas públicas, se, ao apresentarem as informações sobre o desempenho das metas fiscais, os representantes do Poder Executivo nos municípios da Região Metropolitana de Salvador utilizaram meios de esclarecer as informações prestadas ao público presente, com apresentação de conceitos, definições e finalidades dos termos, relatórios, bem como a análise dos resultados apresentados e o encontrado foi um resultado heterogêneo para a maioria dos municípios da RMS.

Contudo, verificou-se diferenças quanto a utilização de outras abordagens ou esclarecimentos de termos técnicos, bem como avaliações dos resultados. Camaçari, Mata de São João e Simões Filho foram os municípios que apresentaram essas

diferenças por terem dispensado, em alguma medida, informações acompanhadas de definições, conceitos e finalidades, assim como as razões dos resultados alcançados quando da apresentação das audiências para demonstração e avaliação das metas fiscais no período em referência, conforme apresenta-se no Quadro 7:

Quadro 7 - Apresentação de esclarecimentos das informações prestadas nas Audiências Públicas

Número	Município	A ata registra apresentação de conceitos/definições/finalidades como forma de esclarecer os termos/relatórios técnicos?	A ata registra explicações sobre o porquê dos resultados apresentados?
1	Camaçari	Sim	Sim
2	Candeias	Não	Não
3	Dias D'ávila	Sim	Não
4	Itaparica	Não	Não
5	Lauro de Freitas	Não	Não
6	Madre de Deus	Não	Não
7	Mata de São João	Sim	Sim
8	Pojuca	Sim	Não
9	Salvador	Não	Sim
10	São Francisco do Conde	Não	Não
11	São Sebastião do Passé	Não	Não
12	Simões Filho	Sim	Sim
13	Vera Cruz	Não	Não

Fonte: Elaborado pela autora.

Importante ressaltar que o fato de as definições, conceitos e esclarecimentos sobre os resultados alcançados estarem presentes ou não nas atas publicadas não implica afirmar se houve ou não apresentação dessas informações à época, mas que, pela sua importância esse ponto foi trazido para que haja reflexão no processo de transparência das informações aos seus usuários, para que medidas sejam tomadas com vistas a promover meios à plena comunicação entre os envolvidos sobre o que é dito e demonstrado, sob pena de não haver efetividade no ato.

De acordo com o Quadro 7 acima, a apresentação de esclarecimentos das informações prestadas nas Audiências Públicas poderá ter impactado, em especial, nos resultados apurados quanto às intervenções (questionamentos) de vereadores e cidadãos nas audiências dos municípios de Camaçari, Mata de São João, Pojuca, Salvador e Simões Filho, como pode ser verificado a seguir.

4.8 Participação com Perguntas nas Audiências Públicas

Essa pesquisa se dedicou a verificar a participação, por meio de perguntas, durante a apresentação das informações prestadas pelos treze municípios da Região Metropolitana de Salvador nas audiências públicas quadrimestrais para demonstração e avaliação das metas fiscais no período de 2017 a 2020.

De acordo com o Quadro 8, é possível constatar que em cinco dos treze municípios estudados houve participação do público presente, com perguntas registradas em cada exercício do período de 2017 a 2020: Camaçari, Mata de São João, Pojuca, Salvador e Simões Filho:

Quadro 8 - Participação com Perguntas nas Audiências Públicas

Número	Município	Participação com perguntas registradas em atas - Audiências Públicas - Metas Fiscais													
		2017			2018			2019			2020				
		1º Quad.	2º Quad.	3º Quad.	1º Quad.	2º Quad.	3º Quad.	1º Quad.	2º Quad.	3º Quad.	1º Quad.	2º Quad.	3º Quad.		
1	Camaçari	x	x	x	x		x			x	x	x	x	x	x
2	Candeias														
3	Dias D'Ávila														
4	Itaparica														
5	Lauro de Freitas				x										
6	Madre de Deus					x									
7	Mata de São João	x	x		x	x	x				x	x	x	x	x
8	Pojuca	x		x	x	x	x	x	x	x	x	x			
9	Salvador	x	x	x	x		x	x	x	x	x	x	x	x	x
10	São Francisco do Conde	x							x	x					
11	São Sebastião do Passé														
12	Simões Filho	x	x	x		x	x	x	x	x		x	x	x	x
13	Vera Cruz														

Fonte: Elaborado pela autora.

Já os municípios de Lauro de Freitas e Madre de Deus apresentaram registro de participação, com perguntas, em uma das audiências ocorridas em 2018 e São Francisco do Conde nos exercícios de 2017 e 2019. Os demais municípios registraram que houve participação, mas não registraram o quê foi questionado em suas atas ou nada informaram sobre o assunto.

Importante destacar que dos três quadrimestres levantados nesta investigação optou-se por apresentar o conteúdo dos questionamentos referentes ao primeiro e terceiro quadrimestres de cada ano, no período de 2017 a 2020, por representarem o início e o final de cada exercício, respectivamente, conforme descrições a partir do tópico seguinte.

4.9 Conteúdo das perguntas nas Audiências Públicas

4.9.1 – Perguntas realizadas nas Audiências do 1º quadrimestre de cada exercício no período de 2017 a 2020

Para este quesito, a pesquisa buscou levantar os registros referentes aos questionamentos registrados em atas públicas, referentes à primeira audiência pública, ou seja, atas sobre o 1º quadrimestre de cada ano da nova gestão da legislatura (2017 a 2020) nos treze municípios estudados.

Sobre os registros apresentados neste e a partir deste item, acerca dos questionamentos feitos pelos atores participantes das audiências públicas, vale frisar que todas as narrativas extraídas das atas e trazidas a este Relatório tiveram sua estrutura textual preservada, não havendo, portanto, qualquer intervenção da autora, de modo a garantir a fidedignidade da origem da informação apresentada.

No ano de 2017, sobre os resultados fiscais apresentados no primeiro quadrimestre de 2017, seis dos treze municípios da Região Metropolitana de Salvador: Camaçari, Mata de São João, Pojuca, Salvador, São Francisco do Conde e Simões Filho apresentaram registros de questionamentos, em atas públicas, acerca das seguintes temáticas, conforme Quadro 9:

Quadro 9 - Perguntas realizadas nas Audiências Públicas do 1º quadrimestre de 2017

Audiência Pública 1º Quadrimestre de 2017	Municípios da Região Metropolitana de Salvador - RMS					
Temas questionados	Camaçari	Mata de São João	Pojuca	Salvador	São Francisco do Conde	Simões Filho
Despesas de Exercícios Anteriores - DEA	x					
REFIS	x					
Reajuste salarial	x			x		
Déficit de governo anterior	x					
Contrapartidas da iniciativa privada	x					
Endividamento público		x				
Disponibilidade financeira	x					
Responsabilidade Social	x					
Origem de recursos para investimentos com obras	x					
Fontes e aplicações de recursos		x				
Parcerias Público-privadas (PPP)		x				
Renúncia de receita			x	x		
Arrecadação do Impostos e taxas				x		x
Potencial de tributação municipal				x		
Desafetação de imóveis				x		
Precatórios				x		
Informações sobre Programa Municipal				x		
Excesso de arrecadação					x	
Despesa com pessoal					x	x
Repasses de recursos do SUS-Estado						x
Dívida Ativa						x
Contribuição da Iluminação Pública - CIP						x
Produtividade e incentivos aos Fiscais						x
Despesas por Órgãos						x
Mecanismos de agilidade em licitações						x
Rescisões trabalhistas						x
Aquisição e liberação de medicamentos						x

Fonte: Elaborado pela autora.

Nas Audiências Públicas do Primeiro Quadrimestre do exercício de 2017, dos Municípios da RMS, ou seja, nas primeiras audiências do novo governo (2017-2020), realizadas em maio de 2017, conforme prazo da LRF, para apresentação dos resultados fiscais alcançados pelas gestões anteriores (2013-2016), especificamente, sobre o último quadrimestre do exercício de 2016, quando são apresentados os resultados do exercício quanto aos índices e limites os participantes apresentaram as seguintes contribuições:

- **Município de Camaçari:**

O Vereador Gilvan Souza dirige seu questionamento ao representante do Poder Executivo Municipal e "solicita que o Secretário explique o significado de DEA". (CAMAÇARI, ata do 1º quadrimestre, 2017, p. 13)

Por sua vez, ao dirigir-se ao Secretário da Fazenda, o Ver. Téo Ribeiro participa e:

diz ser para ele um prazer estar no exercício do primeiro quadrimestre, uma vez que já está acostumado a participar das quadrimestrais; diz que é sabido que a visão do Secretário, quando faz a demonstração, é uma, a do parlamentar é outra e a do munícipe também é totalmente diferente; que irá fazer uma ou duas perguntas fáceis de serem respondidas; que, primeiramente, gostaria de saber do Secretário, se com os oito milhões que o IPTU apresentou a mais, haverá **REFIS (Programa de Recuperação Fiscal)**. [...] questiona a previsão. [...] pergunta se, dentro do que o governo tem aprimorado quanto às dívidas que ficaram do governo passado, o aumento do servidor estava contido no DEA. (CAMAÇARI, ata do 1º quadrimestre, 2017, p. 16).

Ao final, o referido Edil questiona se diante dos números apresentados pelo Poder Executivo “se ele pode entender, então, que não haverá aumento para o servidor” (CAMAÇARI, ata do 1º quadrimestre, 2017, p. 17), e complementa sua participação questionando “se o governo havia deixado um déficit de oitenta milhões”. (CAMAÇARI, ata do 1º quadrimestre, 2017, p. 18)

Na sequência, o Vereador Jackson Josué

pergunta ao Secretário qual o saldo atual da Prefeitura; se a administração tem algum tipo de aplicação e de quanto é o valor; se o governo anterior deixou saldo e de quanto havia sido; acrescenta que o Secretário havia dito que o governo anterior havia deixado um déficit de 12 milhões. (CAMAÇARI, ata do 1º quadrimestre, 2017, p. 20).

Sobre os investimentos em obras públicas a serem pagos, o Ver. Jackson pergunta “se essas obras seriam pagas com recursos próprios” (CAMAÇARI, ata do 1º quadrimestre, 2017, p. 21).

O Vereador Flávio Matos, por sua vez

solicita ao Secretário que este fale um pouco a respeito das contrapartidas da iniciativa privada; [...] questiona como se pode incentivar as grandes empresas da cidade a adotarem uma praça, um campo, a fazerem sua parte na responsabilidade social; questiona também como é que efetivamente as contas públicas, através da Secretaria da Fazenda, da iniciativa de governo, podem fazer com que as empresas sejam responsáveis socialmente. (CAMAÇARI, ata do 1º quadrimestre, 2017, p. 21-22).

O Vereador Gilvan Souza retoma a palavra e dirigindo-se ao Secretário da Fazenda, pergunta “qual o valor da dívida acumulada que será lançado no REFIS, bem como qual a expectativa de arrecadação” (CAMAÇARI, ata do 1º quadrimestre, 2017, p. 23).

- **Município de Mata de São João**

O Vereador Tiago Alves "pergunta sobre a aplicação de recursos; sobre a fonte de recursos para contratação de monitores/voluntários". Enquanto o Ver. Sandro Santana "pede informações sobre o empréstimo da Prefeitura junto as instituições financeiras; sobre possibilidade de parceria entre a Prefeitura e a Cata Nordeste" (MATA DE SÃO JOÃO, ata do 1º quadrimestre, 2017, p. 2).

- **Município de Pojuca**

O Ver. Fábio Soares "questionou sobre a renúncia de Receita sinalizada pelo Tribunal de Contas dos Municípios referente ao exercício passado o que está sendo feito?" (POJUCA, ata do 1º quadrimestre, 2017, p. 3).

- **Município de Salvador**

O Ver. Sidninho, por sua vez, participou e questionou: "qual a estratégia da Prefeitura em relação as cobranças do ITIV serem declaradas inconstitucionais" (SALVADOR, ata do 1º quadrimestre, 2017, p. 2).

A Vereadora Aladilce, por sua vez,

destacou que, segundo o relatório apresentado, houve redução dos gastos com pessoal em relação a receita corrente líquida, e questionou o motivo pelo qual não foi realizado o reajuste dos servidores públicos. Perguntou qual a previsão de renúncia de receitas com o Projeto Revitaliza. Solicitou maiores informações quanto o projeto de desafetação, e disse que há inconstitucionalidade e irregularidades no projeto. (SALVADOR, ata do 1º quadrimestre, 2017, p. 2).

R

Em seguida, o senhor Bruno do Sindicato dos Servidores da Prefeitura do Salvador (Sindseps), fez o uso da palavra e

questionou o porquê que a Prefeitura não aplica os reajustes e continua descumprindo a legislação, mesmo tendo recursos. Perguntou também quanto ao FGTS o motivo pelo qual a prefeitura não colocou em precatório. (SALVADOR, ata do 1º quadrimestre, 2017, p. 2-3).

O Ver. Kiki Bispo comentou sua preocupação com a queda de arrecadação, afirmou que a planta genérica deve ser revisada e quanto aos cadastros questionou "se são proporcionais com outros entes". E concluiu sua participação solicitando "maiores informações quanto ao Programa 360º" (SALVADOR, ata do 1º quadrimestre, 2017, p. 3).

O Ver. Silvio Humberto também participou "questionando qual o potencial tributário da cidade, em especial quanto ao ISS" (SALVADOR, ata do 1º quadrimestre, 2017, p. 3)

Na sequência, o Ver. Cezar Leite "questionou qual o percentual de arrecadação do TFF e do ISS" (SALVADOR, ata do 1º quadrimestre, 2017, p. 3).

- **Município de São Francisco do Conde**

Em São Francisco do Conde, um cidadão questionou:

1. De acordo com a Receita do período houve excesso de arrecadação? 2. Conforme a Receita Corrente Líquida apresentada, quais são as medidas que o Município vem tomando com relação ao gasto com pessoal?. (SÃO FRANCISCO DO CONDE, ata do 1º quadrimestre, 2017, p. 1).

- **Município de Simões Filho**

Sobre a baixa arrecadação das transferências do Estado, no período, o Vereador Jailson Bispo "diz que a transferência de recursos do SUS e do Estado afeta o povo do município e pergunta o que está sendo feito para corrigir essa questão" (SIMÕES FILHO, ata do 1º quadrimestre, 2017, p. 2).

O Vereador Manoel Almeida, por sua vez,

pergunta ao Secretário sobre a CIP, a respeito do encontro de contas da iluminação pública, se ela se aplica nos prédios públicos ou apenas na iluminação pública? [...] outra pergunta é sobre as receitas do ISS, se os fiscais ganham produtividade em cima do que arrecada? Se existe um incentivo para os fiscais e se isso afeta ou não essa questão?. (SIMÕES FILHO, ata do 1º quadrimestre, 2017, p. 3).

Em seguida, o Vereador Erivaldo Canjirana

questiona sobre a TFF, TLL e Dívida Ativa, gostaria de informações mais detalhada e o histórico da Dívida Ativa que está muito alta. [...] quer saber sobre o controle do ITR e IPVA. O que tem feito para o aumento da arrecadação?. (SIMÕES FILHO, ata do 1º quadrimestre, 2017, p. 3).

O Ver. Everton Garcia, por sua vez, "questiona sobre a perda no valor do ISS" (SIMÕES FILHO, ata do 1º quadrimestre, 2017, p. 3).

O Vereador Everton Paim participa e "solicita uma explicação para entender as despesas da Secretaria de Cultura e do Gabinete do Prefeito" (SIMÕES FILHO, ata do 1º quadrimestre, 2017, p. 4).

O Ver. Erivaldo Canjirana solicita novamente a palavra e

fala sobre a Secretaria de infra estrutura a respeito do setor de licitação e o que pode ser feito para ter uma agilidade maior no processo licitatório para dar início as obras no município. (SIMÕES FILHO, ata do 1º quadrimestre, 2017, p. 4).

Mais uma vez o Ver. Everton Garcia participa e

pede para fazer um esclarecimento a respeito do pagamento dos salários atrasados dos servidores municipais nesse primeiro quadrimestre, sendo esse o motivo que impactou no aumento do índice da folha. (SIMÕES FILHO, ata do 1º quadrimestre, 2017, p. 5).

Na sequência, após as informações prestadas pelo Poder Executivo sobre o pagamento de servidores e o índice de pessoal, o Vereador Erivaldo Canjirana intervém e

pergunta sobre o Cronograma de pagamento das rescisões trabalhistas e sobre a liberação de medicamentos para doenças crônicas, se já existe alguma licitação em andamento a respeito desse assunto. (SIMÕES FILHO, ata do 1º quadrimestre, 2017, p. 6).

No ano de 2018, sobre os resultados fiscais apresentados, referentes ao primeiro quadrimestre de 2018, cinco dos treze municípios da Região Metropolitana de Salvador: Camaçari, Lauro de Freitas, Mata de São João, Pojuca e Salvador apresentaram registros de questionamentos, em atas públicas, acerca das seguintes temáticas (vide Quadro 10).

Quadro 10 - Temáticas questionadas nas Audiências Públicas do 1º quadrimestre de 2018

Audiência Pública 1º Quadrimestre de 2018	Municípios da Região Metropolitana de Salvador - RMS				
	Camaçari	Lauro de Freitas	Mata de São João	Pojuca	Salvador
Despesa com pessoal/terceirização de mão de obra	x			x	
FUNDEB	x				
Receitas provenientes dos Precatórios do FUNDEF	x		x		
Disponibilidade financeira da Prefeitura	x				
Endividamento público	x				
Valores cobrados - IPTU		x			
Aplicação em saúde x rejeição de contas				x	
Receita Corrente Líquida				x	
Arrecadação do IPTU					x
Endividamento Público (Divida previdenciária)					x
Gastos com publicidade					x

Fonte: Elaborado pela autora.

- **Município de Camaçari**

O Sr. Edmilson, servidor da Secretaria da Fazenda, questiona o Secretário da referida Pasta e “pergunta sobre a evolução da conta de terceirizados” (CAMAÇARI, ata do 1º quadrimestre, 2018, p. 12).

Na sequência, o Vereador Dilson Magalhães diz

que, na verdade, os números apresentados passam a impressão de que Camaçari é uma cidade bilionária – previsão de receita de aproximadamente 1,2 bilhão de reais – onde tudo pode ser feito, mas os dados demonstrados evidenciam que quase 50% da receita é comprometida com folha de pagamento e encargos, sobrando quase nada para investimento; indaga como pode ser invertida essa equação, para que Camaçari possa fazer os investimentos de que precisa e pelos quais o povo anseia. (CAMAÇARI, ata do 1º quadrimestre, 2018, p. 12-13).

O Vereador Dedel, por sua vez diz “que gostaria de entender melhor sobre o FUNDEB, pois percebeu uma queda e solicita mais esclarecimentos sobre o tópico” (CAMAÇARI, ata do 1º quadrimestre, 2018, p. 14).

Em seguida, o Vereador Jackson Josué ressalta o alto comprometimento da receita municipal com a despesa de pessoal, e sobre o endividamento, em especial sobre o empréstimo contraído pelo Poder Executivo junto à Caixa Econômica Federal e dos precatórios a pagar, informa

que gostaria de saber o valor a ser devolvido à Caixa Econômica Federal referente à obra do Rio Camaçari, pois o vereador líder do governo sempre toca nesse assunto na Tribuna; que gostaria de saber o valor disponível em caixa hoje; fala sobre os pagamentos dos precatórios. (CAMAÇARI, ata do 1º quadrimestre, 2018, p. 14-15).

- **Município de Lauro de Freitas**

O Vereador Edilson Ferreira de Jesus perguntou ao Secretário da Fazenda

sobre os valores cobrados no IPTU de 2018 em algumas áreas, como por exemplo o valor do metro quadrado cobrado no Condomínio Encontro das Águas, na Estrada do Coco e demais loteamentos circunvizinhos. (LAURO DE FREITAS, ata do 1º quadrimestre, 2018, p. 3).

- **Município de Mata de São João**

De acordo com a ata pública, os Vereadores Ricardo Nascimento, Sandro Santana e Carlos Alberto questionaram sobre os precatórios do FUNDEF. Contudo, não foram registrados, na referida ata, o conteúdo dos questionamentos. (MATA DE SÃO JOÃO, ata do 1º quadrimestre, 2018).

- **Município de Pojuca**

O Vereador Orlando de Oliveira participou e

ressaltou que se preocupa a situação das despesas terceirizadas, questionando se não preocupa o Governo uma negativa do TCMs no sentido de usar a despesa com pessoal terceirizado acima do limite? [...] questionou se o percentual de aplicação da saúde pode rejeitar as contas no final do exercício e se o quadrimestre está prejudicado por não atingir a meta?. (POJUCA, ata do 1º quadrimestre, 2018, p. 3).

O Edil Jamilton “questionou se o cálculo RCL de 2018 é estimativo?” (POJUCA, ata do 1º quadrimestre, 2018, p. 3).

- **Município de Salvador**

De acordo com a ata pública a Vereadora Marta Rodrigues foi o único membro do Poder Legislativo municipal, representante do Povo, a se prontificar a fazer alguns questionamentos, veja-se:

qual era a perspectiva da SEFAZ para a arrecadação do IPTU?, por que a dívida da previdência de Salvador é a maior do País? E onde se insere o reajuste dos servidores municipais? [...] questionou sobre os gastos com publicidade altíssimos e citou o pronunciamento do TCM de 2014 a 2016 com esses gastos baseado no princípio da razoabilidade. (SALVADOR, ata do 1º quadrimestre, 2018, p. 3).

No ano de 2019, sobre os resultados fiscais apresentados referentes ao primeiro quadrimestre de 2019, quatro dos treze municípios da Região Metropolitana de Salvador: Camaçari, Mata de São João, Salvador e Simões Filho apresentaram registros de questionamentos, em atas públicas, acerca das seguintes temáticas (vide Quadro 11):

Quadro 11 - Temáticas questionadas nas Audiências Públicas do 1º quadrimestre de 2019

Audiência Pública 1º Quadrimestre de 2019	Municípios da Região Metropolitana de Salvador - RMS			
	Camaçari	Mata de São João	Salvador	Simões Filho
Temas questionados				
Ações para o equilíbrio das receitas próprias com a saída de empresas	x			
Despesa de Pessoal/ terceirização de mão de obra	x	x		
Endividamento público	x	x		
Baixa capacidade de investimento com recursos próprios	x			
Convênios		x		
Informações sobre conta específica para arrecadação de receita de capital		x		
Desequilíbrio orçamentário entre receitas e despesas		x		x
Gasto com Comunicação		x		
Aumento do orçamento para Comunicação em detrimento de Programas educacionais		x		
Licitações		x		
Frustração de previsão orçamentária			x	
Informações sobre programa municipal			x	
Impacto na receita com a redução da cota única do IPTU			x	
Parcelamento do ITIV			x	
Posicionamento do Município frente à Reforma Previdenciária Nacional			x	
Queda na arrecadação tributária municipal			x	
Aplicação de recursos provenientes de alienações			x	
Plano de cargos e salários			x	
Informações sobre repasses - Agentes de Endemias			x	
Arrecadação do ISS e ITR				x
Composição dos restos a pagar do ano anterior				x
Percentual de arrecadação no período x previsão				x
Aplicação em saúde (contratações)				x
FUNDEB				x

Fonte: Elaborado pela autora.

• Município de Camaçari

O Cidadão, Edmilson Jesus das Dores, ex-servidor da SEFAZ

informou que abriu um processo administrativo com base na Lei de Acesso à Informação e que sofreu assédio moral por parte da Secretaria da Fazenda, e que como cidadão, desejava receber uma resposta referente a esse processo, no qual gostaria de saber sobre a motivação de certos contratos de terceirização que não estariam listados na explanação apresentada. (CAMAÇARI, ata do 1º quadrimestre, 2019, p. 4).

Em seguida, o Vereador Marcelino questionou o Secretário da Fazenda sobre

o que tem sido feito para manter a receita do Município oriunda de empresas que estão por fechar, como seria o caso da FAFEN; [...] pediu também ao secretário, que explicasse o alto gasto com funcionários terceirizados e comissionados no município. (CAMAÇARI, ata do 1º quadrimestre, 2019, p. 5).

O Vereador Dilson Magalhães interveio e

declarou que o poder de investimento do Município com recursos próprios é pequeno, pois existiam outras despesas oriundas de processos e gestões passadas, onde não se oportunizaram às gestões sucessivas o seu desengessamento, e pediu ao Secretário Joaquim Bahia que explicasse a

necessidade de se fazer novos empréstimos para que não houvesse a impressão pelos munícipes de que o montante chega à conta do município e este é gasto sem controle e fiscalização. (CAMAÇARI, ata do 1º quadrimestre, 2019, p. 5).

- **Município de Mata de São João**

O Vereador Paulo Henrique solicita a palavra e

abre questionamento acerca das transferências dos convênios: que a Controladora falou que 100% dos convênios são atrelados à União, deste modo ele pergunta sobre os convênios do estado, como o para a aquisição de medicamentos, por exemplo. (MATA DE SÃO JOÃO, ata do 1º quadrimestre, 2019, p. 2).

O Vereador Sandro Santana, por sua vez, questiona

que no exercício passado restou um saldo de aproximadamente R\$ 30.000.000,00 (trinta milhões) nas contas da Prefeitura, deste modo, gostaria de saber porque o Executivo enviou um Projeto de Lei para autorização de um empréstimo de R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais); sobre os recursos vinculados que têm previsibilidade de chegada todos os anos, não os recursos esporádicos. (MATA DE SÃO JOÃO, ata do 1º quadrimestre, 2019, p. 2).

Sobre o empréstimo pleiteado pelo Poder Executivo, o Vereador Sandro Santana questiona “qual a porcentagem da taxa de juros do empréstimo” (MATA DE SÃO JOÃO, ata do 1º quadrimestre, 2019, p. 4).

Com relação ao empréstimo pleiteado pelo Municípios, o Vereador Paulo Henrique retoma a palavra e pergunta “quando caduca a autorização do empréstimo votado na Lei 677/2017, que, salvo o engano era de doze meses”. E, ainda, “pergunta se a dívida fica pra essa gestão ou para as próximas”. Em relação ao projeto de lei para contratação de empréstimo ao Poder Executivo, o Vereador Paulo “questiona se, neste caso, o recurso da operação vira um dinheiro carimbado” (MATA DE SÃO JOÃO, ata do 1º quadrimestre, 2019, p. 4).

O Vereador Sandro questiona “por que só agora as exigências da Caixa vieram adequadas no novo Projeto de Lei, uma vez que a lei é de 2017” (MATA DE SÃO JOÃO, ata do 1º quadrimestre, 2019, p. 4).

O Vereador Sérgio Marques questiona “por que a previsão de receita é de R\$ 201.000.000,00 (duzentos e um milhões) e a despesa é de R\$ 212.000.000,00 (duzentos e doze milhões)” (MATA DE SÃO JOÃO, ata do 1º quadrimestre, 2019, p. 4).

O Vereador Alexandre “questiona se a receita de capital possui conta específica” (MATA DE SÃO JOÃO, ata do 1º quadrimestre, 2019, p. 5).

O Vereador Sérgio retoma continua questionando sobre

quanto o Executivo pretende gastar em Comunicação Social, porque a Câmara aprovou R\$ 841.000,00 (Oitocentos e quarenta e um mil) e ele aumentou mais de três vezes para 2.611.464,80 (Dois milhões, seiscentos e onze mil, quatrocentos e sessenta e quatro reais e oitenta centavos) e para quê, (MATA DE SÃO JOÃO, ata do 1º quadrimestre, 2019, p. 4-5).

O Vereador Tiago Alves, por sua vez,

questiona sobre a redução de receitas das secretarias e trata da Secretaria de Regularização Fundiária que tem um orçamento de R\$ 0,00 (zero reais), da diminuição da receita para programas como IFBA, Educação Especial e do aumento da previsão para comunicação. (MATA DE SÃO JOÃO, ata do 1º quadrimestre, 2019, p. 5).

O Vereador Tiago continua sua participação e pergunta

acerca dos monitores da Educação, se este valor consta no cômputo do limite de despesa de pessoal; questiona sobre o formato do contrato, uma vez que os monitores não tem vínculo trabalhista, mas que na prática possuem elementos que podem configurar relação trabalhista. (MATA DE SÃO JOÃO, ata do 1º quadrimestre, 2019, p. 5).

O Vereador Paulo Henrique

pede a palavra, parabeniza o Vereador Tiago pela condução da audiência e questiona à Controladora sobre a licitação para contratação de caçambas; que houve a celebração de um contrato, depois a rescisão amigável e a convocação da segunda colocada, que no edital previa a necessidade de propriedade das caçambas pela empresa e que a primeira colocada utilizou os veículos da segunda, diante disso, perguntou o que a Controladora poderia tomar como medida em relação a este caso; Questiona também o mesmo valor do granel em todos os meses, considerando as intempéries variáveis. E ao final, volta a questionar acerca do processo administrativo da referida contratação. (MATA DE SÃO JOÃO, ata do 1º quadrimestre, 2019, p. 6).

- **Município de Salvador**

A Vereadora Marta Rodrigues participou da audiência e

Solicitou esclarecimento sobre o Projeto Pé na Escola. Questionou qual impacto nas adesões de contribuintes diante da redução do desconto da cota única do IPTU de 10% para 7%. (SALVADOR, ata do 1º quadrimestre, 2019, p. 2).

O Vereador César Leite, por sua vez,

questionou sobre a possibilidade de parcelamento do ITIV e também solicitou qual será o posicionamento do Executivo em relação à tramitação do Destaque no Congresso Nacional que versa sobre a Previdência. (SALVADOR, ata do 1º quadrimestre, 2019, p. 2).

A Vereadora Aladilce, por seu turno,

questionou sobre a queda da arrecadação de tributos, pediu mais informações sobre a aplicação dos recursos dos imóveis alienados. Perguntou também sobre a aplicação do Plano de Cargos e Salários da

Prefeitura, e finalizou afirmando que a realização orçamentária na saúde básica foi de apenas metade do previsto, e que os gastos com publicidade aumentaram. (SALVADOR, ata do 1º trimestre, 2019, p. 2).

O Vereador Joceval Rodrigues “pediu maiores esclarecimentos sobre a situação dos agentes comunitários de endemias” (SALVADOR, ata do 1º trimestre, 2019, p. 2).

- **Município de Simões Filho**

O Vereador Erivaldo Canjirana perguntou:

na descrição das receitas arrecadadas, sobre as receitas de capital, questionando se estas chegarão ao valor orçado com relação ao ISS, por que o ITR está 0,00% e o que poderia ser feito para melhorar esse ponto. Disse acreditar que o Município tem potencial para aumentar tal receita e questionou também por que a gestão não procura esse convênio. Com relação ao ICMS, quis saber como a Prefeitura tem se comportado quanto ao Simples Nacional, elogiou os investimentos feitos pela Prefeitura nas áreas de educação e saúde. (SIMÕES FILHO, ata do 1º trimestre, 2019, p. 3-4).

Por sua vez, o Vereador Jailson Soares, perguntou

se as despesas de capital estão inclusas nos restos a pagar do ano anterior, se as receitas arrecadadas estão dentro do previsto, mesmo levando-se em conta que o primeiro trimestre tem um percentual de arrecadação menor que os outros trimestres. [...] A respeito dos gastos com a saúde, ele questionou o valor do contrato da prestação de serviço. (SIMÕES FILHO, ata do 1º trimestre, 2019, p. 4).

O Vereador Everton Garcia “questionou sobre os valores referentes ao FUNDEB” (SIMÕES FILHO, ata do 1º trimestre, 2019, p. 6).

No ano de 2020, sobre os resultados fiscais apresentados referentes ao primeiro trimestre de 2020, cinco dos treze municípios da Região Metropolitana de Salvador: Camaçari, Pojuca, Mata de São João, Salvador e Simões Filho apresentaram registros de questionamentos, em atas públicas, acerca das seguintes temáticas (Vide Quadro 12):

Quadro 12 - Temáticas questionadas nas Audiências Públicas do 1º trimestre de 2020

Audiência Pública 1º Quadrimestre de 2020	Municípios da Região Metropolitana de Salvador - RMS				
	Camaçari	Mata de São João	Pojuca	Salvador	Simões Filho
Medidas preventivas às contas públicas frente à Pandemia do Covid-19	x				
Aplicação em ações de saúde (detalhamento dos gastos - covid-19)	x	x			
Não-redução dos gastos com Educação no período sem aulas	x				
Salários acima do teto do Prefeito na Secretaria da Fazenda	x				
Capacidade Financeira Municipal frente à Pandemia do Covid-19	x	x			
Informações sobre Superávit		x			x
Informações sobre repasses mantidos pelo governo federal		x			
Necessidade de ampliar o diálogo entre os Poderes Executivo e Legislativo		x			
Endividamento Público		x			
Queda na arrecadação		x			x
Despesa com pessoal		x			
Informações sobre o gasto com a COVID-19		x			
Informações sobre saldos dos Precatórios			x		
Saldo atual da Disponibilidade de Caixa do Poder Executivo			x		
Cobrança de TFF em época de pandemia do covid-19				x	
Necessidade de planejamento para Cenários de Pós-pandemia				x	
Destinação de maior parcela de recursos à comunicação em detrimento do Social				x	
Auxílios federais aos Estados e Municípios na Pandemia do Covid-19				x	
Detalhamento das receitas Outras Transferências da União					x
Discriminação das verbas utilizadas no combate à pandemia do Covid-1					x
Expectativa da arrecadação dos Royalties					x
Baixa arrecadação da Taxa de iluminação pública					x
Repasses às secretarias municipais (Despesas por órgãos)					x
Informações sobre Despesas com sentenças judiciais					x
Informações sobre a possibilidade de superávit no exercício					x

Fonte: Elaborado pela autora.

- **Município de Camaçari**

O Vereador Vaninho da Rádio participou e perguntou

que cautelas a Secretaria da Fazenda estaria tomando para que não houvesse um colapso nas contas públicas durante a pandemia do COVID-19, permitindo ao município a honrar com seus deveres e obrigações. (CAMAÇARI, ata do 1º quadrimestre, 2020, p. 4).

O Vereador Oziel, a partir das informações prestadas e o momento pandêmico vivenciado perguntou

por que não houve uma redução considerável nas despesas com educação, já que boa parte dos equipamentos escolares e sua estrutura não estavam sendo utilizados no momento. (CAMAÇARI, ata do 1º quadrimestre, 2020, p. 4).

Por seu turno, o Ver. Gilvan Souza questionou o Secretário da Fazenda sobre

se o município alcançaria sua retomada econômica com recursos e condições próprias, ou se seria necessário um aporte de recursos federais. (CAMAÇARI, ata do 1º quadrimestre, 2020, p. 5).

O Vereador Jackson Josué interveio e questionou o Secretário da Fazenda

sobre a existência de supersalários existentes na Secretaria da Fazenda, ultrapassando até mesmo o teto salarial do prefeito, dada a situação dos municípios em relação à crise que o mundo estava passando, sabendo que a prioridade atual seriam a saúde e o social locais. (CAMAÇARI, ata do 1º quadrimestre, 2020, p. 5).

- **Município de Mata de São João**

O Vereador Paulo Antunes pergunta “sobre o superávit; [...] se as cestas dos alunos são recursos do Governo Federal” (MATA DE SÃO JOÃO, ata do 1º quadrimestre, 2020, p. 4).

O Vereador Tiago Alves questiona

sobre os repasses do governo Federal se estão mantidos, como o FPM; pergunta sobre as ações que estão sendo feitas pelo município e que não sabe o que foi gasto com a pandemia; que a Prefeitura se organize para mostrar isso à população. (MATA DE SÃO JOÃO, ata do 1º quadrimestre, 2020, p. 4).

O Vereador Jair Bispo, por seu turno, pergunta

sobre a reforma do Centro de Abastecimento, se as cestas básicas, gratificação para os servidores da saúde, se não irão impactar na receita do município. [...] pergunta se a pandemia for até setembro, a prefeitura vai ter como cumprir pagamento dos benefícios e se os funcionários continuarão recebendo em dia. (MATA DE SÃO JOÃO, ata do 1º quadrimestre, 2020, p. 5).

O Ver. Agnaldo Oliveira “[...] pergunta sobre a queda de arrecadação” (MATA DE SÃO JOÃO, ata do 1º quadrimestre, 2020, p. 5-6).

Os Vereadores Tiago e Agnaldo Oliveira questionam sobre o empréstimo realizado pelo Município. (MATA DE SÃO JOÃO, ata do 1º quadrimestre, 2020)

O Cidadão Aldo Carvalho

pede informação sobre concessão de benefícios em ano eleitoral; pergunta sobre o comparativo com gasto de pessoal, qual a diferença entre 2019 e 2020, no quadrimestre; qual o comparativo do que não está sendo gasto e o que está sendo gasto por conta da Covid; se a Prefeitura está havendo renegociação dos contratos da prefeitura, como locação de carros. (MATA DE SÃO JOÃO, ata do 1º quadrimestre, 2020, p. 6).

Complementarmente, o cidadão Aldo Carvalho “pede diálogo do Executivo com o Legislativo no que se refere aos projetos” (MATA DE SÃO JOÃO, ata do 1º quadrimestre, 2020, p. 6).

- **Município de Pojuca**

O Verador Orlando de Oliveira participou questionando “quanto ainda tem de saldo dos precatórios?” e o Ver. Jamilton Galdino da Silva perguntou “como se encontra as condições de caixa?” (POJUCA, ata do 1º quadrimestre, 2020, p. 3).

- **Município de Salvador**

Os Vereadores Aladilce Souza, Cezar Leite e Silvio Humberto participaram e questionaram o Secretário da Fazenda acerca da

Taxa de Fiscalização do Funcionamento cobrada de estabelecimentos comerciais da cidade, uma vez que não está havendo realização de atividades a serem fiscalizadas nem contrapartida da prefeitura para fiscalização dos serviços aos quais a taxa se refere. Não há, muito menos, uma política municipal de assistência aos prestadores de serviço. (SALVADOR, ata do 1º quadrimestre, 2020, p. 2).

A Ver. Aladilce retoma a palavra e indaga

sobre a distribuição dos recursos entre áreas específicas, citando como exemplo a destinação de parcela maior de recursos para a comunicação e publicidade em detrimento da assistência social. (SALVADOR, ata do 1º quadrimestre, 2020, p. 3).

O Edil Kiki Bispo, por sua vez “Questionou o secretário acerca da aprovação do projeto de auxílio a estados e municípios” (SALVADOR, ata do 1º quadrimestre, 2020, p.3).

- **Município de Simões Filho**

O Vereador Erivaldo Canjirana abriu a participação na referida audiência e questionou

acerca dos repasses dos governos federal e estadual, pediu que fosse detalhado o item em que constavam outras transferências da União. (SIMÕES FILHO, ata do 1º quadrimestre, 2020, p. 2).

O Vereador Orlando Carvalho, por sua vez, perguntou

se o valor dos royalties agora iria se manter ou estaria sempre oscilando, comentou sobre a falta de apoio do Governo do Estado, pedindo que o Secretário enviasse um ofício cobrando tal auxílio e questionou também, a respeito da taxa de iluminação pública, se a baixa a arrecadação não teria relação com o fechamento do comércio. (SIMÕES FILHO, ata do 1º quadrimestre, 2020, p. 3).

O Vereador Erivaldo Canjirana retomou a palavra e “questionou o valor repassado às Secretarias de Infraestrutura, Esportes, Cultura e Desenvolvimento

Urbano e sobre as sentenças judiciais” (SIMÕES FILHO, ata do 1º quadrimestre, 2020, p. 4).

E ainda complementou, dirigindo-se ao Secretário da Fazenda, questionando

se tinham discriminado as verbas que estavam sendo gastas no combate a pandemia de coronavirus e, sobre o superávit mencionado pelo Secretário, perguntou se ele acreditava que conseguiriam mantê-lo. (SIMÕES FILHO, ata do 1º quadrimestre, 2020, p. 4).

4.9.2 Conteúdo dos questionamentos nas Audiências do 3º quadrimestre de cada exercício no período de 2017 a 2020

Nas audiências públicas realizadas no mês de fevereiro do exercício seguinte, os municípios apresentam os resultados alcançados no último quadrimestre do exercício anterior, bem como os resultados de todo o período acumulado do ano em referência.

Da investigação realizada, o conteúdo das perguntas, a partir dos resultados apresentados sobre as metas anuais do último quadrimestre dos exercícios 2017, 2018 e 2019, demonstrados pelo Poder Executivo Municipal, nos exercícios de 2018, 2019 e 2020, os resultados foram os seguintes:

4.9.2.1 - 3º Quadrimestre de 2017 e acumulado do exercício de 2017

Do levantamento realizado nas atas públicas sobre os registros de perguntas/participação nas audiências sobre as metas fiscais do 3º quadrimestre de 2017 e o acumulado no exercício, nos municípios da Região Metropolitana de Salvador, verificou-se que quatro dos treze municípios, ou seja, Camaçari, Pojuca, Salvador e Simões Filho registraram participação nas audiências e, acerca dos resultados apresentados do exercício de 2017, trataram das seguintes temáticas, conforme Quadro 13:

Quadro 13 - Temáticas questionadas nas Audiências Públicas do 3º quadrimestre de 2017

Audiência Pública 3º Quadrimestre de 2017	Municípios da Região Metropolitana de Salvador - RMS			
	Camaçari	Pojuca	Salvador	Simões Filho
Isenção de impostos	x			
Urbanismo, mobilidade urbana e transporte público	x			
Ações voltadas à Cultura, Esporte e Lazer	x			
Valor do orçamento seguinte previsto para Saúde e Educação	x			
Valor do orçamento seguinte para qualificação do cidadão desempregado	x			
Reajuste salarial do servidor público		x	x	
Endividamento Público	x			
Arrecadação de royalties		x		
Planejamento Fiscal/Parcelamento ITIV			x	
Alto gasto com comunicação em detrimento de outras áreas			x	
Impacto do número de alunos na receita do FUNDEB				x
Fiscalização para evitar a sonegação fiscal no município				x
Quantidade de servidores públicos em folha de pagamento				x

Fonte: Elaborado pela autora.

- **Município de Camaçari**

O cidadão Marlon solicita participação na audiência e

questiona ao Secretário quais empresas de Camaçari tem isenção de impostos, se tem a possibilidade de novas isenções, sobretudo para fazer uma contrapartida ou um tipo de convênio com as empresas do Pólo, e se o urbanismo engloba a mobilidade urbana e o transporte público, pois o município possui um problema muito grande relacionado a isso e nenhuma providência é tomada; deseja saber se os R\$ 110 milhões que sobraram entre as receitas e as despesas ainda estão em caixa ou já foi usado para quitar dívidas; se existe possibilidade de cobrança de novos ISS no município – a exemplo do Uber e da Netflix – e caso sim, quais são eles; e qual a natureza jurídica do Camaçari Card, pois hoje é necessário pagar uma taxa de R\$ 7,80 para o cadastro, sob explicação de também funcionar assim em Salvador; sobre a legalidade da taxa abusiva de R\$ 40,00 para segunda via do Camaçari Card. (CAMAÇARI, ata do 3º quadrimestre, 2017, p. 6).

O cidadão Gerson Abreu indaga “sobre a mobilização da prefeitura com o esporte, o lazer e a cultura no município” (CAMAÇARI, ata do 3º quadrimestre, 2017, p. 7).

O professor César Carvalho pergunta

qual o orçamento real em valores que o governo atual vai investir em 2018 para a saúde, a educação e para qualificação dos cidadãos que se encontram desempregados. (CAMAÇARI, ata do 3º quadrimestre, 2017, p. 8).

- **Município de Pojuca**

O Vereador Orlando de Oliveira questionou “a previsão de arrecadação dos

royalties.” E complementou perguntando “se já existe previsão orçamentária para reajuste de servidor público” (POJUCA, ata do 3º quadrimestre, 2017, p. 4).

- **Município de Salvador**

A Vereadora Aladilce

criticou o planejamento de Salvador Fiscal e disse que ele não está adequado, indica o melhor planejamento por parte do TCM, citou que a queda no ITIV e perguntou por que não foi aceito a sugestão da casa sobre o parcelamento, citou a queda na transferências no SUS pelo governo federal e criticou que a maior porcentagem da execução orçamentaria não foi de habitação 14,71%, não foi de direito à cidadania 56%, nem de gestão ambiental 66,9%, mas de comunicação 97,63%, o porquê desse índice, por que a comunicação foi prioridade?. (SALVADOR, ata do 3º quadrimestre, 2017, p. 3).

E em complementação à sua participação, a referida Edil solicitou “a inclusão do reajuste do servidor, de um melhor gasto com professores e questionou quais as propostas para arrecadar melhor no Município, qual o planejamento?” (SALVADOR, ata do 3º quadrimestre, 2017, p. 3).

- **Município de Simões Filho**

Diante das informações apresentadas sobre as transferências do FUNDEB, o Vereador Manoel Almeida questionou “sobre acréscimo de aluno e se o número já é visível no que se refere a crescente para que possamos ter uma receita maior antes de encerrar o ano de 2018” (SIMÕES FILHO, ata do 3º quadrimestre, 2017, p. 7).

O cidadão Lindivaldo

perguntou ao Senhor Secretário da Fazenda a quem compete fiscalização de emissões de notas fiscais, pois existe uma cultura no município do comércio não emitir notas fiscais, isso refleti negativamente na arrecadação do município. (SIMÕES FILHO, ata do 3º quadrimestre, 2017, p. 9-10).

O Senhor Antônio Batista perguntou ao Prefeito “quantos funcionários públicos tem na Prefeitura” (SIMÕES FILHO, ata do 3º quadrimestre, 2017, p. 10).

4.9.2.2 - 3º Quadrimestre de 2018 e acumulado do Exercício de 2018

Do levantamento realizado nas atas públicas sobre os registros de perguntas/participação nas audiências sobre as metas fiscais do 3º quadrimestre de 2018 e o acumulado no exercício, nos municípios da Região Metropolitana de

Salvador, verificou-se que cinco dos treze municípios, ou seja, Camaçari, Mata de São João, Pojuca, Salvador e Simões Filho registraram participação nas audiências e, acerca dos resultados apresentados do exercício de 2018, trataram das seguintes temáticas, conforme Quadro 14:

Quadro 14 - Temáticas questionadas nas Audiências Públicas do 3º quadrimestre de 2018

Audiência Pública 3º Quadrimestre de 2018	Municípios da Região Metropolitana de Salvador - RMS				
	Camaçari	Mata de São João	Pojuca	Salvador	Simões Filho
Temas questionados					
Despesa com Pessoal/ terceirização de mão de obra	x	x	x		x
Informações sobre aplicação do superávit do exercício anterior	x				
Endividamento público	x				x
Despesas de Exercícios Anteriores - DEA pagos em 2018	x				
Precatórios - valores pagos no ano de 2018	x				
Informações sobre gastos com infraestrutura (localização na apresentação)	x				
REFIS	x				
Receita e aplicação dos recursos decorrentes dos precatórios do FUNDEB		x			
Despesas com ações em serviços públicos de saúde - limite apurado		x	x		
Receita Corrente Líquida - RCL			x		
Saldo financeiro disponível no final do exercício			x		
Redução do desconto da cota única do IPTU				x	
Informações sobre resultados de Programa de incentivo à empresas				x	
Ações em educação				x	
Investimento Público				x	
Taxa de iluminação pública e contribuição da COELBA					x
Fiscalização e controle da iluminação de prédios públicos					x
Arrecadação de impostos e transferências					x
Foro e Laudêmio					x
Aplicação na Educação (MDE)					x
Desequilíbrio orçamentário na LOA					x

Fonte: Elaborado pela autora.

- **Município de Camaçari**

O cidadão, Sr. Edmilson das Dores perguntou

por que o TCM recomendou retirar os terceirizados da conta do limite prudencial, assim como os pagamentos por repasse (incluindo salário de professores), pois a prefeitura do município ainda não os havia retirado; perguntou também como andavam as contas do município para revisão no próximo dia 14 de março, em se tratando de salário, 13º e férias para professores e outros servidores municipais. (CAMAÇARI, ata do 3º quadrimestre, 2018, p. 3).

O cidadão Marlon perguntou

onde se encontravam os R\$ 110 milhões que a prefeitura havia economizado e demonstrado em prestações de contas anteriores, pois este valor não constava claramente destacado nas receitas apresentadas; perguntou

também por que a prefeitura havia solicitado à Câmara de Vereadores a aprovação de um empréstimo de US\$ 80 milhões. (CAMAÇARI, ata do 3º quadrimestre, 2018, p. 3-4).

O Vereador Jackson, por sua vez, “solicitou o DEA (despesa de exercícios anteriores) e perguntou ao secretário qual havia sido o valor pago em precatórios no ano de 2018” (CAMAÇARI, ata do 3º quadrimestre, 2018, p. 4).

O Ver. Dilson Magalhães Jr. perguntou ao Secretário “onde os gastos com infraestrutura entram na demonstração apresentada” (CAMAÇARI, ata do 3º quadrimestre, 2018, p. 4).

O Vereador Rui Magno

declarou que se encontrava contemplado com a resposta do Secretário à pergunta do vereador Jackson sobre os precatórios, pois também era uma dúvida sua; perguntou se o REFIS aconteceria no ano, um clamor dos pequenos e médios empresários do município, pois muitos deles tinham dificuldades em função de estarem em débito com o fisco municipal. (CAMAÇARI, ata do 3º quadrimestre, 2018, p. 5).

- **Município de Mata de São João**

O Vereador Tiago Alves

faz questionamentos acerca da despesa com pessoal; [...] continua, falando que os monitores questionam 13º e férias, que não recebem; pergunta onde os monitores entram; [...] pergunta sobre os precatórios do FUNDEB. (MATA DE SÃO JOÃO, ata do 3º quadrimestre, 2018, p. 3).

Com referência aos recursos do precatório do FUNDEF, o Vereador Sérgio Marques questiona “se esse recurso pode ser usado para implantar uma escola técnica” (MATA DE SÃO JOÃO, ata do 3º quadrimestre, 2018, p. 3).

- **Município de Pojuca**

O Vereador Orlando de Oliveira

interrogou sobre a receita corrente líquida em relação aos exercícios anteriores, o Município fechou o ano de 2018 com um ativo disponível na ordem de 34.384.656,05 questionando se esse foi saldo financeiro no final do exercício?. (POJUCA, ata do 3º quadrimestre, 2018, p. 2).

O mesmo Edil continuou e

ressaltou que despesa com pessoal foi abaixo do limite prudencial, questionando se na despesa com pessoal só consta folha de pagamento ou entra as empresas terceirizada?. [...] em despesa com saúde além dos

impostos o Município aplicou 18,24 por centos?. (POJUCA, ata do 3º quadrimestre, 2018, p. 2).

- **Município de Salvador**

A Vereadora Marta Rodrigues, no que se referiu ao IPTU “questionou sobre a diminuição do desconto da cota única de 10% para 7%” (SALVADOR, ata do 3º quadrimestre, 2018, p. 2).

O Vereador Silvio Humberto “questionou quais os resultados do Programa de Incentivo para as Empresas” (SALVADOR, ata do 3º quadrimestre, 2018, p. 2).

O cidadão Zé Luis solicitou a palavra e “fez questionamento acerca da educação e investimento” (SALVADOR, ata do 3º quadrimestre, 2018, p. 2).

- **Município de Simões Filho**

O Vereador Orlando Carvalho

questionou ao Sr. Secretário Carlos Roberto sobre a contribuição da Coelba com relação a taxa de iluminação pública, uma vez que a mesma cobra o uso do poste de outras empresas e não repassa o valor de uso do solo. [...] pontuou também sobre a iluminação de prédios públicos, dizendo ser necessária a fiscalização dos mesmos, pois estão praticamente devolvendo a Coelba os valores arrecadados com a COSIP. [...] questionou a falta de arrecadação no ICMS sobre exportação. (SIMÕES FILHO, ata do 3º quadrimestre, 2018, p. 2).

E complementou, questionando sobre

como a Prefeitura consegue recolher o IPI exportação e não o ICMS exportação. [...] questionou sobre a taxa de ocupação, foro e laudêmio. [...] se Governo do Estado possui alguma dívida com o Município quanto ao repasse do SUS ou este não era obrigatório. [...] se taxa repassada pelo Governo do Estado do FBCA foi usada só para eventos culturais. (SIMÕES FILHO, ata do 3º quadrimestre, 2018, p. 3-4).

O Vereador Erivaldo Canjirana questionou acerca da arrecadação apresentada, “se o SIMPLES nacional está ali incluso” (SIMÕES FILHO, ata do 3º quadrimestre, 2018, p. 3).

O Vereador José Arnoldo “questionou transferência de Royalties constante nas transferências apresentadas” (SIMÕES FILHO, ata do 3º quadrimestre, 2018, p. 4).

O Vereador Erivaldo Canjirana “solicitou que o Sr. Secretário esclarecesse também quanto a Prefeitura investe na educação do município fora o FUNDEB” (SIMÕES FILHO, ata do 3º quadrimestre, 2018, p. 5).

Sobre o endividamento público, o Edil Erivaldo Costa

questionou o valor atual e a origem da dívida do município, pois afirmou que na Sessão da semana anterior tal assunto foi motivo de celeuma entre os edis da casa, e os parcelamentos que estão sendo pagos referentes às mesmas. (SIMÕES FILHO, ata do 3º quadrimestre, 2018, p. 5).

O mesmo Edil “perguntou também ao Sr. Secretário se a gestão atual possui dívidas com INSS” (SIMÕES FILHO, ata do 3º quadrimestre, 2018, p. 6).

Diante das informações sobre a dívida junto ao INSS, o Vereador Jose Arnoldo “questionou se já havia alguma inadimplência por causa do referido débito” (SIMÕES FILHO, ata do 3º quadrimestre, 2018, p. 6).

O Vereador Erivaldo Canjirana “perguntou se a dívida previdenciária é patronal” (SIMÕES FILHO, ata do 3º quadrimestre, 2018, p. 7).

Com relação à dívida previdenciária junto ao Regime Geral de Previdência, o Vereador Devaldo Soares “questionou se referida fiscalização já era feita na gestão anterior por que a dívida cresceu tanto” (SIMÕES FILHO, ata do 3º quadrimestre, 2018, p. 7).

O Vereador Erivaldo Canjirana “questionou o por que, já na previsão para 2018, as despesas excedem a receita” (SIMÕES FILHO, ata do 3º quadrimestre, 2018, p. 8).

O Vereador Erivaldo Costa perguntou

se o município tem como saber se ainda pode surgir mais alguma dívida relacionada à gestão anterior, pois alegou que sempre são surpreendidos por uma dívida até então desconhecida. (SIMÕES FILHO, ata do 3º quadrimestre, 2018, p. 9).

O Vereador Manoel Almeida “questionou sobre índice de pessoal e o contrato de terceirização constantes na apresentação” (SIMÕES FILHO, ata do 3º quadrimestre, 2018, p. 10).

4.9.2.3 - 3º Quadrimestre de 2019 e acumulado do Exercício de 2019

Do levantamento realizado nas atas públicas sobre os registros de perguntas/participação nas audiências sobre as metas fiscais do 3º quadrimestre de 2019 e o acumulado no exercício, nos municípios da Região Metropolitana de Salvador, verificou-se que seis dos treze municípios, ou seja, Camaçari, Mata de São João, Pojuca, Salvador, São Francisco do Conde e Simões Filho registraram participação nas audiências e, acerca dos resultados apresentados do exercício de 2019, trataram das seguintes temáticas, conforme Quadro 15:

Quadro 15 - Temáticas questionadas nas Audiências Públicas do 3º quadrimestre de 2019

Audiência Pública 3º Quadrimestre de 2019	Municípios da Região Metropolitana de Salvador - RMS					
	Camaçari	Mata de São João	Pojuca	Salvador	São Francisco do Conde	Simões Filho
Informações sobre Despesas de Exercícios Anteriores (DEA)	x					x
Remessa de síntese das informações apresentadas ao Legislativo	x					
Disparidade entre o planejado e executado para os Resultados Primário e Nominal		x				
Endividamento Público		x				
Restos a Pagar não pagos		x				
Ausência de equipamentos no Hospital Municipal		x				
Informações sobre valores pagos com reciclagem de lixo		x				
Limpeza urbana		x				
Aumento do IPTU		x				
Ações e serviços públicos de saúde			x	x	x	
Ações destinadas à educação			x		x	
Alto gasto com publicidade					x	
Acesso às informações prestadas na Audiência Pública					x	
Reajuste salarial				x		
Ausência de investimento público em determinadas áreas				x		
Deficiência de pessoal e equipamentos				x		
Receitas superestimadas no orçamento				x		
Solicitação de informações para acesso ao material apresentado na Audiência					x	
Informações sobre os tipos de serviços que mais se arrecada ISS no município						x
Responsabilidade - iluminação no Centro de Abastecimento Comercial de Aratu						x
Baixa arrecadação do ITR						x
Baixa arrecadação das transferências da União						x
Ausência de arrecadação de recursos derivados de convênios						x
Evolução da receita arrecadada por exercício no período de 2017 a 2020						x
Informações sobre controle da arrecadação pelos serviços do pedágio						x
Ausência de medicamentos no Hospital Municipal						x

Fonte: Elaborado pela autora.

- **Município de Camaçari**

O Vereador Jackson questionou

sobre o elemento 92 (DEA - despesas de exercícios anteriores) e solicitou que fosse encaminhada uma cópia com a síntese dessas informações para cada gabinete dos vereadores. (CAMAÇARI, ata do 3º quadrimestre, 2019, p. 4).

- **Município de Mata de São João**

O Vereador Elcio Carneiro

pergunta por que os valores mensurados de resultado primário e nominal são sempre subestimados, já que é uma disparidade muito grande em se prever e o que de fato acontece. [...] também pergunta por que a administração pede abertura de crédito, empréstimo, se o município tem saúde financeira?. [...] pergunta sobre os restos a pagar; que alguns artistas se apresentaram e não receberam. [...] questiona sobre a não manutenção de serviços básicos que as pessoas reclamam, como o raio-X do hospital, que não funciona 24 horas; pergunta por que, já que o município tem dinheiro em caixa?. (MATA DE SÃO JOÃO, ata do 3º quadrimestre, 2019, p. 3-4).

O Vereador Alexandre “pergunta quanto o município gasta em relação a reciclagem do lixo” (MATA DE SÃO JOÃO, ata do 3º quadrimestre, 2019, p. 5).

O Vereador Elcio Ramayana “questiona sobre aumento do IPTU” (MATA DE SÃO JOÃO, ata do 3º quadrimestre, 2019, p. 6).

O Vereador Beto do Amado Bahia “fala sobre a limpeza do município; pergunta por que não compra máquinas para a limpeza, já que tem mais de 50 milhões em caixa; que tem local há mais de sete meses sem limpeza, como a Rua do Cotovelo” (MATA DE SÃO JOÃO, ata do 3º quadrimestre, 2019, p. 6).

- **Município de Pojuca**

O Vereador Orlando de Oliveira

questionou em relação aos gastos com Educação que o limite é de 25%, o Governo aplicou 6% além do limite constitucional, se a Educação arrecadou vinte e sete milhões e o governo investiu trinta quatro milhões e ainda ficou um saldo de seis milhões, seiscentos e trinta e dois mil, zero cinquenta e três reais e noventa e quatro centavos, tem dúvida em relação. [...] outra dúvida em relação à saúde é no mesmo sentido. (POJUCA, ata do 3º quadrimestre, 2019, p. 4).

- **Município de Salvador**

A Vereadora Marta Rodrigues “questionou o porquê de o Executivo não conceder reajuste aos servidores municipais” (SALVADOR, ata do 3º quadrimestre, 2019, p. 2).

De acordo com a ata pública, as indagações do público presente transcorreram sobre as seguintes temáticas:

falta de investimentos na região da Rótula do Abacaxi, falta de reajuste para servidores, deficiência nos quadros dos Salvamares e falta de equipamentos básicos para que esses profissionais possam trabalhar; descaso com a atenção básica à saúde, superestimação da receita e preocupação com a reforma previdência municipal. (SALVADOR, ata do 3º quadrimestre, 2019, p. 3).

- **Município de São Francisco do Conde**

Representantes do Sindicato dos trabalhadores e trabalhadoras da Prefeitura e Câmara Municipal de São Francisco do Conde - SINDSEFRAN, os Senhores Romário da Silva Santana e Antônio Araújo Lima questionaram sobre

assuntos das ações das secretarias de Educação, Saúde, Comunicação e Projetos, tais como aplicabilidade dos recursos recebidos, solicitando informações de como ter pleno acesso as assuntos apresentados. (SÃO FRANCISCO DO CONDE, ata do 3º quadrimestre, 2019, p. 1).

- **Município de Simões Filho**

O Vereador Erivaldo Canjirana

questionou qual tipo de serviço arrecada mais ISS, se era a Prefeitura que era responsável pela iluminação do Centro Comercial de Aratu, o motivo do ITR não ter crescido e o que poderia ser feito para que ele crescesse, porque a previsão das Transferências da União foi tão baixa, por que não houve convênios no período e finalizou perguntando qual foi o pior e o melhor ano de arrecadação desde o começo do mandato vigente. (SIMÕES FILHO, ata do 3º quadrimestre, 2019, p, 1-2).

Acerca da arrecadação do ISS, o Vereador Erivaldo Canjirana “perguntou quem mais contribui com este imposto se este valor é cheio ou pode ser deduzido nas mercadorias”. Ainda sobre o ISS, referindo-se aos serviços de pedágio questionou “como o Poder Executivo controla a arrecadação” (SIMÕES FILHO, ata do 3º quadrimestre, 2019, p. 3).

O Vereador Genivaldo Lima, “questionou o motivo da queda dos convênios e o que podem fazer para melhorar” (SIMÕES FILHO, ata do 3º quadrimestre, 2019, p. 3).

O Vereador Denilson das Neves “questionou Secretária de Saúde sobre a falta de medicamentos no hospital da cidade” (SIMÕES FILHO, ata do 3º quadrimestre, 2019, p. 4).

O Vereador Orlando Carvalho “questionou o que seriam as despesas de exercícios anteriores” (SIMÕES FILHO, ata do 3º quadrimestre, 2019, p. 4-5).

4.9.2.4 - 3º Quadrimestre de 2020 – Exercício de 2020

Do levantamento realizado nas atas públicas sobre os registros de perguntas/participação nas audiências sobre as metas fiscais do 3º quadrimestre de 2020 e o acumulado no exercício nos municípios da Região Metropolitana de Salvador verificou-se que quatro dos treze municípios, ou seja, Camaçari, Mata de São João, Salvador e Simões Filho registraram participação nas audiências e, acerca dos resultados apresentados do exercício de 2020, trataram das seguintes temáticas (vide Quadro 16):

Quadro 16 - Temáticas questionadas nas Audiências Públicas do 3º quadrimestre de 2020

Audiência Pública 3º Quadrimestre de 2020	Municípios da Região Metropolitana de Salvador - RMS			
	Camaçari	Mata de São João	Salvador	Simões Filho
Informações sobre a receita anual arrecadada em 2020	x			
Informação do resultado apurado no exercício, se deficitário ou superavitário	x			
Montante pago de DEA no ano de 2020	x			
Planejamento/orçamento para aquisição de vacinas (COVID-19)	x		x	
Impacto na receita com a saída da FORD e FAFEN	x			
Endividamento público - Montante da Dívida Consolidada	x			
Gratificações pagas a cargos em comissão	x			
IPTU (diferenças entre os valores cobrados na Sede e na Orla)	x			
REFIS	x			
Medidas para atração de empresas para o Município	x			
Medidas da Gestão para atendimento ao público durante a Pandemia (Covid-19)	x			
Informações sobre Convênios firmados com o governo		x		
Desafetação e alienação de bens públicos			x	
Ação integrada do Executivo e Legislativo para fomento à economia local			x	
Informações sobre receitas de serviços				x
Informações sobre as receitas derivadas de royalties				x
Informações sobre frustração de receitas no ano				x
Despesas por órgãos (Secretarias)				x
Esclarecimentos sobre a apuração da despesa com pessoal				x
Informações sobre aplicação dos recursos derivados da Lei Aldir Blanc				x
Adiantamento da parcela do ICMS				x
Ações para captação de recursos de convênios				x
Ações para o incremento da arrecadação municipal				x
Ausência de arrecadação de recursos do SUS (Estado)				x
Informações sobre contrapartida social de empresas conforme lei municipal				x
Informações sobre a constituição das transferências de pessoas físicas				x

Fonte: Elaborado pela autora.

- **Município de Camaçari**

O cidadão e ex-vereador Jackson Josué

perguntou qual havia sido a receita do município no ano de 2020, e se havia gerado superávit ou déficit; qual havia sido o DEA (despesas com exercícios anteriores); se havia orçamento para compra de vacinas destinadas ao combate da COVID-19, visto que o STF já havia liberado a compra para estados e municípios; e qual havia sido o impacto na arrecadação municipal com a saída da FAFEN e da Ford em Camaçari. (CAMAÇARI, ata do 3º quadrimestre, 2020, p. 4-5).

O Vereador Tagner Cerqueira

perguntou qual o valor da dívida consolidada do município, qual era a porcentagem que representava os empréstimos da prefeitura municipal no orçamento e quanto representava as gratificações para cargos

comissionados (CET) para a folha de pagamento de pessoal do município. (CAMAÇARI, ata do 3º quadrimestre, 2020, p. 5).

O Vereador Deni de Isqueiro “pediu informações detalhadas sobre o motivo do valor do IPTU e se haveria REFIS no ano de 2021”. (CAMAÇARI, ata do 3º quadrimestre, 2020, p. 6).

Considerando o momento pandêmico, a Vereadora Fafá de Senhorinho “perguntou quais medidas foram adotadas pela secretaria da fazenda para o atendimento ao público” (CAMAÇARI, ata do 3º quadrimestre, 2020, p. 6).

O Vereador Vavau, por sua vez

perguntou que medidas a gestão vinha tomando para atrair novas empresas ao município, tendo em vista, o fechamento da Ford; também questionou a diferença de valores cobrados em IPTU entre a sede e a orla do município. (CAMAÇARI, ata do 3º quadrimestre, 2020, p. 6).

- **Município de Mata de São João**

O Vereador Tiago Augusto dos Santos Alves questiona sobre “como funciona a questão dos convênios e o que o município conseguiu firmar com o Governo e como foi?” (MATA DE SÃO JOÃO, ata do 3º quadrimestre, 2020, p. 7).

- **Município de Salvador**

O Vereador Cláudio Tinoco questionou

se a Prefeitura irá enviar projeto de lei à Câmara para desafetação e alienação de terrenos públicos. (SALVADOR, ata do 3º quadrimestre, 2020, p. 2-3).

Por sua vez, o Vereador Daniel Alves

após destacar a importância do cuidado com a vida e com a saúde das pessoas, quis saber se existe algo que pode ser feito ou construído em conjunto entre Câmara e Prefeitura para apoiar a economia da cidade. (SALVADOR, ata do 3º quadrimestre, 2020, p. 3).

O senhor Matheus Andrade, representando alguns empresários da cidade, “indagou sobre quais ações vêm sendo implementadas pela Prefeitura para socorrer esse setor” (SALVADOR, ata do 3º quadrimestre, 2020, p. 3).

- **Município de Simões Filho**

O Edil Erivaldo Costa “questionou o que eram receitas de serviço e por que elas estavam quase zeradas. [...] se aquele valor dos royalties seria constante ou aquele valor incluía um pagamento retroativo”. (SIMÕES FILHO, ata do 3º

quadrimestre, 2020, p. 3)

E ainda solicitou mais esclarecimentos sobre as despesas com pessoal e “perguntou também porque a categoria de pessoal inativo e pensionistas estava zerada, alegando que acreditava que ela existia” (SIMÕES FILHO, ata do 3º quadrimestre, 2020, p. 3-4).

O Vereador Joel Cerqueira, por sua vez,

disse que solicitou que incluíssem as despesas por secretarias, perguntou o que foi feito com o recurso advindo da Lei Aldir Blanc que não foi usado e, sobre as despesas com pessoal, questionou o motivo da ultrapassagem nos gastos mesmo em um ano atípico. (SIMÕES FILHO, ata do 3º quadrimestre, 2020, p. 4).

O mesmo Edil continuou e

indagou acerca do adiantamento da parcela do ICMS referente ao mês de janeiro, entregue pelo Governo do Estado, e alegou que, quando este adiantamento não acontecer, a cidade pode ter problemas e findou então seus questionamentos querendo confirmar se houve frustração da receita daquele período. (SIMÕES FILHO, ata do 3º quadrimestre, 2020, p. 4).

O Vereador Jackson Bonfim

afirmou que esperava que no próximo ano conseguissem convênios e pudessem aumentar ainda mais a arrecadação do município, questionou, acerca das transferências de royalties, se esse valor se manteria ou iria diminuir e explicou que a educação não estava parada, pois eles estavam trabalhando de forma remota. (SIMÕES FILHO, ata do 3º quadrimestre, 2020, p. 4).

O mesmo Edil ao concluir sua participação “lamentou ainda a dívida deixada pela gestão anterior” e argumentou com o Secretário da Fazenda sobre “o que poderia ser feito com os 35 milhões da referida dívida, dizendo que este valor poderia ser investido na área social” (SIMÕES FILHO, ata do 3º quadrimestre, 2020, p. 4-5).

O Vereador Joel Cerqueira tratou

sobre as transferências do SUS pelo Governo do Estado, questionou o motivo de não terem recebido nada, já que o recurso foi concedido no ano de 2019, a respeito da Lei Municipal 112/2017, quis saber se estão recebendo a contrapartida social das empresas locais e finalizou questionando de que eram constituídas as transferências de pessoas físicas. (SIMÕES FILHO, ata do 3º quadrimestre, 2020, p. 5).

Como visto até aqui, as atas públicas, instrumentos de análise desta investigação, revelaram os questionamentos de cidadãos, vereadores e representantes de classe nas audiências públicas destinadas à apresentação e avaliação das metas fiscais nos municípios da RMS nos primeiros e últimos quadrimestres dos anos de 2017, 2018, 2019 e 2020. Contudo, outras questões relevantes também foram encontradas neste levantamento, a serem apresentadas no

próximo item.

4.10 Outros Registros nas Audiências Públicas

Neste relatório, optou-se por extrair as temáticas que levaram à participação do público presente nas Audiências Públicas para apresentação das metas fiscais, a partir dos questionamentos realizados. Contudo, considerou-se importante apresentar neste levantamento os registros de dificuldades, preocupações e sugestões, relatados nas atas das reuniões ocorridas sobre o primeiro e terceiro quadrimestres do período de 2017 a 2020, conforme descrições abaixo:

4.10.1 Dificuldades apresentadas

Com relação às dificuldades sobre a **tempestividade das informações** prestadas na audiência pública, verificou-se que o material apresentado não foi disponibilizado com antecedência, dificultando a participação dos Vereadores, como aponta a Vereadora de Salvador, Marta Rodrigues, que “reclamou do atraso das informações, que sempre aparecem em cima da reunião, não fazendo com que haja um preparo maior sobre o tema”. (SALVADOR, ata do 1º quadrimestre de 2018, p. 3)

Sobre as dificuldades apresentadas pela **falta de clareza das informações** prestadas na audiência pública, as atas revelam que os cidadãos buscam outros meios para compreendê-las:

- Em Camaçari, o cidadão Reginaldo Paiva, acerca das despesas com pessoal

declara que os números apresentados mostram uma outra faixa que efetivamente não está clara, mas os sindicatos tem condição de acompanhar junto à Secretaria de Administração a contabilidade da Secretaria da Fazenda e outras que se envolvem diretamente nesse processo [...]. (CAMAÇARI, ata do 3º quadrimestre, 2017, p. 5).

- Em Simões Filho, diante da dificuldade de compreensão das informações prestadas acerca da dívida pública municipal, dentre as quais a previdenciária, vereador solicita que o Poder Executivo “ [...] envie um relatório resumido do detalhamento desta dívida” (SIMÕES FILHO, ata do 3º quadrimestre, 2018, p. 6).

Ainda sobre o endividamento público municipal previdenciário, o Presidente, Vereador Orlando Carvalho, informa que “irá criar uma comissão com o objetivo de

apurar essa dívida e elucidar de uma vez por todas esta situação” (SIMÕES FILHO, ata do 3º quadrimestre, 2018, p. 7).

Diante das informações prestadas na Audiência Pública, em Simões Filho, o Vereador Denilson das Neves

pediu que algumas informações estivessem mais claras, pois os edis devem estar atentos a elas. (SIMÕES FILHO, ata do 3º quadrimestre, 2019, p.5).

Em que pese o cumprimento dos entes municipais em dar publicidade de seus atos e informações sobre receitas e despesas em sítios oficiais e encaminhá-las aos órgãos de controle verificou-se, nas atas analisadas quando da realização das audiências públicas em referência, registros de dificuldades no acesso às informações sobre servidores, folhas de pagamento, como ocorreu no município de Simões Filho em 2019, quando o Vereador Jailson Soares, “disse que queria ter acesso a folha dos nomeados concursados” (SIMÕES FILHO, ata 3º quadrimestre, 2019, do p. 3-4).

Nas atas estudadas também foram apontadas dificuldades de gestão do Poder Executivo quanto à demora na liberação de alvarás e concessão de imunidade tributária à templos religiosos, como registrado nas audiências públicas nos municípios de Lauro de Freitas em 2018 e Salvador em 2019, respectivamente.

4.10.2 Preocupações relatadas

As preocupações relatadas nas atas do primeiro e terceiro quadrimestres do período de 2017 a 2020, nos municípios de Camaçari, Salvador, Mata de São João e Simões Filho referiram-se, em sua grande maioria, à execução da política fiscal, à desconfiança dos atos e informações de gestão e ausência de participação popular nas Audiências Públicas.

De um modo geral, as preocupações referiram-se à queda de arrecadação, ao alto comprometimento da receita com despesa de pessoal, inviabilizando a realização de investimentos públicos; ao atraso nos pagamentos de servidores, das obrigações previdenciárias e de fornecedores; à dificuldade de tributar determinados serviços; ao não atingimento das previsões orçamentárias; à necessidade de análise dos ativos para desafetação; ao alto gasto com publicidade em detrimento de aplicação em áreas prioritárias e à apropriação indébita de recursos de servidores relacionados às obrigações previdenciárias e sobre o encaminhamento de projetos para aprovação de operações de créditos ao Legislativo desacompanhados dos anexos específicos dificultado a análise e tomada de decisão;

Adicionalmente, as preocupações relatadas denunciaram a falta estruturação da saúde; o aumento da vulnerabilidade social; a falta de substituição de servidores para manutenção de serviços básicos; a falta de limpeza urbana; a falta de discussão sobre a revisão salarial de servidores municipais; o baixo investimento no desenvolvimento econômico local; o abandono e deterioração dos equipamentos públicos.

Preocupações acerca da execução das políticas fiscais foram relatadas e registradas em atas, a exemplo do Vereador Vaninho do município de Camaçari que referindo-se ao endividamento público municipal

diz que tem observado esses números de forma preocupante; que só em pensar que o Município possui dívidas reconhecidas na escala de 10 milhões de reais, podendo chegar a 80 milhões, suscita dúvidas, diante da real situação em que o Município vem vivendo em todos os seus aspectos. (CAMAÇARI, ata do 1º quadrimestre, 2017, p. 23).

A Vereadora do município de Salvador, Marta Rodrigues, em audiência pública, por sua vez,

demonstrou preocupação com o crescimento das operações de créditos e os elevados gastos com publicidade. Ressaltou que o valor aplicado na saúde e fiscalização sanitária foi menor que o empenhado. (SALVADOR, ata do 3º quadrimestre, 2018, p. 2).

Também em Salvador, na mesma audiência, o Vereador Silvio Humberto “criticou a falta de discussão sobre formas de romper o ciclo da pobreza e a falta de alternativas econômicas, além do pouco avanço na educação” (SALVADOR, ata do 3º quadrimestre, 2018, p.2).

No ano seguinte, a Vereadora Aladilce do município de Salvador aponta que “a realização orçamentária na saúde básica foi de apenas metade do previsto, e que os gastos com publicidade aumentaram” (SALVADOR, ata do 1º quadrimestre, 2019, p. 2).

Marta Rodrigues, Vereadora do Município de Salvador também registrou sua preocupação e

ressaltou que execução orçamentária não se aproxima dos valores previstos na Lei de Orçamento; que, apesar de ter aumentado o montante destinado à Saúde, o percentual ainda é insuficiente e não é completamente executado; que os gastos com publicidade são exorbitantes, estando Salvador atrás apenas de São Paulo entre as capitais do País nesse quesito; que o Tribunal de Contas dos Municípios já vem alertando a Prefeitura acerca dessa questão (gastos com publicidade). (SALVADOR, ata do 3º quadrimestre, 2019, p. 2).

O Vereador Sandro Santana, no município de Mata de São João “fala sobre o

turismo do litoral; que cada vez mais empresários vão se estabelecer no litoral e que deve haver isenção, mas também deve haver contrapartida” (MATA DE SÃO JOÃO, ata do 3º quadrimestre, 2019, p. 6-7).

No ano seguinte, em Mata de São João, o Vereador Agnaldo Oliveira “fala que não viu escola reformada; que quadras estão sendo recuperadas; que recuperação das escolas é necessária” (MATA DE SÃO JOÃO, ata do 1º quadrimestre, 2020, p. 5-6).

No município de Salvador, durante a audiência pública, a Vereadora Marta Rodrigues

demonstrou preocupação com as operações de crédito contraídas pelo Município, como também com a defasagem do aporte de recursos em áreas estratégicas para o enfrentamento da pandemia. (SALVADOR, ata do 1º quadrimestre, 2020, p. 2).

A Vereadora Marta Rodrigues, no município de Salvador, em 2020,

demonstrou preocupação com o planejamento para a compra de vacinas para combate ao vírus, com a distorção na cobrança de alguns impostos por parte da prefeitura, sobretudo em relação ao IPTU, bem como as operações de crédito contraídas pelo município e com os gastos com publicidade, os quais, segundo ela, vêm sendo alvo de reiteradas recomendações do Tribunal de Contas dos Municípios. (SALVADOR, ata do 3º quadrimestre, 2020, p. 2).

Preocupações quanto à desconfiança dos atos de gestão pela não correspondência entre os resultados apresentados nas audiências públicas e a realidade vivenciada pela população foram registradas nas atas públicas, a exemplo da participação do cidadão Talibe Furtado quando

disse que o secretário Renato Almeida apenas apresentava números, mas que a realidade não era condizente; explica que há três anos toma remédio para tratamento da tireoide que o posto de saúde não fornece; diz que as crianças na escola não tem fardamento; [...]. (CAMAÇARI, ata do 3º quadrimestre, 2017, p. 5).

Também em Camaçari, em 2017, o cidadão Zenóbio Alves “argumenta que existe uma falha no controle dos recursos gastos pelo município, o que gera margem para desvios e diversos outros problemas” (CAMAÇARI, ata do 3º quadrimestre, 2017, p. 8).

No mesmo ano, o Vereador Marcelino de Camaçari disse que

é difícil avaliar a situação atual a partir do último quadrimestre, pois isso não é fator determinante para períodos futuros; que a realidade dos números muitas vezes não é a realidade da comunidade; que a gestão atual argumenta que recebeu da prefeitura uma folha “inchada” e que estaria fazendo redução de secretarias e reduzir custeios para investir mais no município, mas condenou um conjunto de ações de investimentos captados pelo município

justificando que este conjunto era malfeito; [...]. (CAMAÇARI, ata do 3º quadrimestre, 2017, p. 8-9).

O Vereador Jackson Josué, no Município de Camaçari, durante a audiência pública

diz que ele sempre está requerendo a receita do município; [...] expõe ao Secretário que, quando se chega no período eleitoral, muitas coisas são “vendidas” para a população, para o servidor; diz que os parlamentares, enquanto munícipes desta cidade, se preocupam, porque, daqui a alguns anos, no Município, da forma que se está indo, só iria se trabalhar para pagar folha de servidor; que já falou isso e que, agora, estava repetindo; aponta que há hoje cerca de **seis mil, trezentos e trinta e nove servidores efetivos**, com os quais se gasta cerca de R\$ 23.630.810,24 somente com **folha de pagamento** destes; aponta também que, hoje, com apenas cinco meses de governo, há quinhentos e quatorze servidores comissionados, com os quais se gasta cerca de um milhão, setecentos e vinte e cinco mil reais; que esses dados foram os informados até o mês de abril, pois os dados do mês seguinte ainda não foram disponibilizados; que, como o Secretário havia dito, 50% a menos do que na gestão anterior, na qual se gastava quase quatro milhões de reais somente com pagamento de servidores comissionados; diz que a preocupação se deve ao fato de que, no período de eleição, os candidatos prometem coisas que não vão poder; que já foi dito na Casa Legislativa que se iria dar o reajuste, mas que, atualmente, diante da situação, vê-se que o reajuste está impossibilitado; que, se houver aumento no momento, o governo deixará de investir em infraestrutura, em saúde, em educação; [...]. (CAMAÇARI, ata do 1º quadrimestre, 2017, p. 19-20).

Em Salvador, a Vereadora Marta Rodrigues, em participação na audiência pública, no ano de 2017,

expressou a preocupação que mesmo com um investimento dito alto pela educação o município ainda encontra problemas de fardamento e material didático, Salvador encontra-se na 8ª posição de índices no site Compara Brasil, na saúde Salvador é a penúltima cidade no país em relação a cobertura de saúde da família, citou o aumento da população de rua e agradeceu a apresentação sobre o endividamento a pedido dos vereadores de oposição, mas disse que os números não refletem a realidade de Salvador que era necessário fazer um debate para melhorar a cidade, a vereadora terminou os questionamentos solicitando todos os projetos para conhecimento do detalhamento, mesmo sabendo que eles estão na casa civil, deixou registrado o pedido. (SALVADOR, ata do 3º quadrimestre, 2017, p. 3).

No município de Mata de São João, em 2019, o Vereador Tiago de Zezo, com relação ao incremento de receita municipal pela chegada de empreendimentos ao município, fala [...] que não é possível arrecadar tanto e a população continuar pobre” (MATA DE SÃO JOÃO, ata do 3º quadrimestre, 2019, p. 5).

Preocupações relatadas pela ausência de participação popular nas audiências públicas, foram verificadas nas atas públicas do município de Simões Filho, quando o Edil Erivaldo Canjirana

agradeceu ao Secretário da Fazenda, elogiando o trabalho seu e de sua equipe, falou dos investimentos que a Prefeitura está fazendo em quatro das secretarias que ele considerava essenciais no município. Discorreu a respeito das medidas em relação à área de saúde e lamentou falta de participação dos cidadãos naquela audiência. (SIMÕES FILHO, ata do 3º quadrimestre, 2019, p. 5).

Na mesma audiência, quando o Vereador Jailson Soares

agradeceu, falou sobre a importância das audiências públicas, convidando os cidadãos para participarem mais de tais eventos. (SIMÕES FILHO, ata do 3º quadrimestre, 2019, p. 5).

E, no ano seguinte, 2020, no município de Simões Filho, quando o Vereador Pedro Oliveira

alegou que, apesar de não ter conhecimento técnico, ficou claro que a equipe desta gestão era preparada, disse que seria bom que a população acompanhasse as audiências e decidisse seu voto com convicção. (SIMÕES FILHO, ata do 3º quadrimestre, 2020, p. 7).

4.10.3 Pleitos e sugestões de melhorias

As atas públicas dos Municípios da RMS, no período de 2017 a 2020, registraram pedidos e sugestões de melhorias ao Poder Executivo, tanto na forma de disponibilizar as informações sobre as metas fiscais nas audiências públicas, quanto para os atos de gestão.

De modo geral, os pleitos e sugestões de melhorias para a disponibilização das informações prestadas nas audiências públicas sobre a demonstração e avaliação das metas públicas referiram-se às seguintes necessidades: de as audiências serem apresentadas por agentes públicos implicados no processo, de modo a saberem responder aos questionamentos dos Vereadores e dos cidadãos; de as despesas serem apresentadas por órgãos, ou seja, por Secretarias, de modo a demonstrar a destinação dos recursos por área; de as dívidas consolidadas serem apresentadas de forma a detalhar a sua composição, contratação, amortização e atualização do saldo a pagar de cada dívida contraída; de serem encaminhados os Relatórios Fiscais ao Legislativo, conforme alguns registros destacados abaixo:

O Vereador Jailson Soares Bispo do município de Simões Filho, no ano de 2017

pediu que Prestação de Contas viesse detalhando os valores que foram gastos por cada Secretaria em cada ação e ressaltou a gravidade do Governo do Estado em não repassar a verba da saúde para o município e parabenizou o Excelentíssimo Senhor Prefeito pela coragem de negociar uma dívida anterior para que o município venha ser mais organizado e possa avançar.

Pediu também que o projeto “MEU NOVO LAR” pudesse avançar. (SIMÕES FILHO, ata do 3º quadrimestre, 2017, p. 8).

O cidadão Lindivaldo, também do município de Simões Filho, no mesmo ano,

destacou que na gestão anterior não tinha Audiência Pública e sim uma consultoria que fazia uma prestação de conta que muitas das vezes não sabia dar respostas para perguntas lançadas. Pediu que se apresentasse quadro dos outros Secretários nas próximas audiências Públicas. (SIMÕES FILHO, ata do 3º quadrimestre, 2017, p. 9).

Por derradeiro, em Simões Filho, o Vereador Jailson Soares reportando aos representantes do Poder Executivo “[...] pediu que no próximo quadrimestre eles repassassem ao legislativo um detalhamento da amortização da dívida e que fosse feito um recadastramento imobiliário, pois acredita que isso aumentará a arrecadação do IPTU” (SIMÕES FILHO, ata do 1º quadrimestre, 2019, p. 5).

No Município de Salvador, o Vereador Joceval Rodrigues, na audiência do 1º quadrimestre de 2019 “solicitou intermediação do Secretário para que a Secretaria de Saúde informasse sobre o valor do repasse ou distribuição para os agentes de endemias” (SALVADOR, ata do 1º quadrimestre, 2019, p. 2).

As sugestões de melhorias para os atos de gestão do Poder Executivo que implicam, direta ou indiretamente, na política fiscal, registradas em atas públicas, nos municípios de Salvador, Mata de São João e Simões Filho, no período de 2017 a 2020, referiram-se, dentre outras, à proposição de realização de nova avaliação da planta genérica de valores como instrumento de alavancagem da arrecadação do Imposto Predial Territorial Urbano – IPTU; à proposição de concessão de isenção tributária, mediante contrapartida; ampliação de discussão com o Legislativo acerca dos impactos das obrigações previdenciárias; à avaliação para instituição do IPTU Verde como medida de sustentabilidade ambiental; à substituição de mão-de-obra para garantir a manutenção dos serviços básicos; à utilização das emendas parlamentares para a qualificação dos cidadãos desempregados; à avaliação para instituição do IPTU SOCIAL; à demonstração de impacto nas finanças públicas com relação aos gastos para o enfrentamento da pandemia com o Covid-19, no exercício de 2020.

Adicionalmente, medidas para o fomento e ampliação do controle social foram sugeridas, a partir da apresentação das informações sobre os resultados da gestão fiscal, conforme registrou o Vereador Devaldo de Souza, no município de Simões Filho, em 2020, quando

afirmou que a colocação do Edil Carlos Pereira foi pertinente e as informações que ele solicitou deveriam ser mostradas de bairro em bairro, pois todos precisavam ter ciência desta situação que ele considerava absurda, já que estavam pagando e ainda iriam pagar mais dívidas da gestão passada. (SIMÕES FILHO, ata do 3º quadrimestre, 2020, p. 7).

Enquanto que as **melhorias sugeridas ao Legislativo** para fortalecimento do controle e fiscalização dos atos do Poder Executivo referiram-se à recomendação de visita dos vereadores às escolas municipais para conhecimento das condições de ensino existentes, assim como melhoria de comunicação entre os Poderes Executivo e Legislativo para que este último possa cumprir seu papel fiscalizatório, conforme apontamento do Vereador Sidninho, no município de Salvador, no ano de 2020, que

propôs uma melhor interlocução entre Secretaria da Fazenda e Câmara de Vereadores, com o objetivo de que esta (e por consequência a população) saiba melhor como estão sendo tratados os tributos municipais. (SALVADOR, ata do 1º quadrimestre, 2020, p. 3).

E, com vistas ao fortalecimento do quadro do Legislativo, no município de Simões Filho, no ano de 2020, o Vereador Erivaldo Costa “disse que tinha dúvidas a esclarecer e propôs aos edis que todos eles fizessem um curso de orçamento público”. (SIMÕES FILHO, ata do 3º quadrimestre, 2020, p. 3)

4.11 Distribuição do material apresentado nas Audiências Públicas

Ao analisar as atas públicas das audiências para apresentação dos resultados das metas fiscais no período de 2017 a 2020, verificou-se que três dos treze municípios da Região Metropolitana de Salvador disponibilizaram, em meio físico, ao público presente, e um município disponibilizou, em meio virtual, no sítio oficial do município, o material utilizado nas apresentações.

Os Municípios de Itaparica, Lauro de Freitas, Madre de Deus disponibilizaram, em meio físico, e, São Francisco do Conde, no sítio oficial do Município o material utilizado na apresentação das audiências públicas sobre as metas fiscais.

Buscou-se até aqui apresentar os dados extraídos das atas públicas sobre as audiências para apresentação das metas fiscais com vista a cumprir com os objetivos pretendidos nesta investigação. Contudo, a fim de verificar a fidedignidade do conteúdo das atas procurou-se investigar as gravações das audiências públicas dos municípios investigados, em todo o período de 2017 a 2020, realizadas de forma remota para comparar seu conteúdo com os registros nas respectivas atas já

estudadas. Nesse levantamento foram encontrados em 4 dos 13 municípios da RMS apenas os vídeos do 3º quadrimestre de 2020, a saber: Camaçari, Madre de Deus, Mata de São João e São Francisco do Conde.

Após a comparação foi possível verificar que, de modo geral, as atas refletem à realidade, principalmente no tocante ao formato de apresentação, ao público presente, à participação e às perguntas, apresentando divergências apenas quanto ao objetivo, ao conteúdo dos resultados, à abertura e encerramento das audiências cujos vídeos apresentaram informações mais detalhadas comparadas às atas, a exemplo do registrado no vídeo sobre a participação do Vereador e presidente da Comissão – Ver. Flávio Matos que no encerramento da audiência pública do 3º quadrimestre do ano de 2020, no município de Camaçari, dirigindo-se ao Secretário da Fazenda municipal destacou a sua impressão sobre a transparência:

[...] e já participei também secretário, só a título de informação de vossa excelência em algumas prestações de contas de secretários de governos anteriores e quando a pergunta apertava eles mandavam a gente procurar no site, tá na transparência, né, e a gente ficava sem resposta, sem acesso, sem atendimento e eu quero ressaltar esse exemplo de gestão que tem sido feita na secretaria, de permissão e de informação à população mesmo nos questionamentos mais simples de se encontrar até porque somos agentes públicos e uma das nossas principais funções é fiscalizar, né, e eu sei que hoje tá tudo muito transparente, e eu sei que hoje tudo é muito fácil de achar informação, mas esse modelo de gestão que o senhor implantou e que tem feito nessas apresentações que muitas vezes são sucintas, mas elas nos tiram muitas dúvidas, né, eu fico agradecido, mas parabenizo o senhor, eu sei que é obrigação do servidor público ser exemplar, mas parabenizo o senhor por estar cumprindo sua missão à frente dessa pasta e agradeço como camaçariense e aí não como vereador por esse cuidado com a gestão do recurso público e com essa condução da secretaria, uma das mais importantes da cidade que é quem define aí as prioridades e o orçamento e o recurso público onde vai ser aí colocado [...]. (CAMAÇARI, audiência pública do 3º quadrimestre, 2020 veiculada pelo canal do youtube, 2021 – 1:31:29 a 1:33:00).

Entretanto, a despeito de o ano de 2020 ter registrado a maioria das apresentações das audiências no formato virtual em razão do período pandêmico, importante ressaltar que, no período deste levantamento, os demais vídeos não foram encontrados como pretendido por esta pesquisadora. Nesse sentido, como o número de vídeos encontrados e analisados representa apenas 2,6% do total de atas analisadas (154), não é possível garantir que todas as atas reflitam, de fato, a realidade ocorrida durante as referidas audiências públicas, como verificado nas transmissões dos quatro municípios informados.

Todavia, de modo a verificar a aderência da participação da sociedade

presente e de seus representantes sobre os resultados apresentados nas referidas assembleias optou-se por investigar, também, os dados publicizados por órgãos oficiais de controle e fiscalização, referentes às metas e aos limites fiscais do mesmo período analisado, diante das limitações de conteúdo das atas públicas analisadas, o que poderá ser acompanhado a partir do próximo tópico deste Relatório.

5 ANÁLISE COMPARATIVA DA PARTICIPAÇÃO DO PÚBLICO DIANTE DOS RESULTADOS APURADOS

Para análise das informações sobre as metas fiscais, limites e índices constitucionais e legais dos municípios da RMS, extraídos dos relatórios Fiscais (RREO e RGF), nos últimos bimestres e quadrimestres dos exercícios de 2017 a 2020, em consulta ao Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro – Siconfi, foi realizado comparativo entre a meta prevista x resultado apurado, para cada meta fiscal prevista quanto a Receitas, Despesas (a partir do resultado orçamentário), Resultado Nominal, Resultado Primário, Dívida Consolidada Líquida, além da verificação dos limites constitucionais e fiscais sobre as Despesas com Pessoal, a aplicação mínima nas Ações e Serviços Públicos de Saúde - ASPS, a aplicação mínima na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino - MDE e sobre o cumprimento na aplicação mínima do FUNDEB.

Nesse estudo, para verificação das metas fiscais, sobre as receitas e despesas foram considerados os resultados orçamentários de cada município, ao final de cada exercício, no período de 2017 a 2020.

Para verificação do atingimento das metas para os Resultados Primário e Nominal foram comparadas metas previstas na LDO x resultados apurados nos relatórios fiscais.

Quanto à verificação do limite da Dívida Consolidada Líquida foi considerado o quanto a dívida representa da Receita Corrente Líquida – RCL.

E, em que pese este relatório não se dedicar à avaliação dos resultados apurados quanto às metas fiscais dos municípios da RMS, no período de 2017 a 2020, mas à avaliação da transparência desses resultados para fins de acompanhamento e controle social nas audiências públicas, algumas atas, objeto primeiro de análise, apresentaram limitações de conteúdo quanto ao detalhamento das informações prestadas para a análise pretendida.

Levantou-se publicações no sítio do TCM/BA e da FIRJAN acerca dos Índices de Gestão Fiscal, tanto dos municípios estudados (FIRJAN) quanto do cenário dos municípios baianos (TCM/BA), no mesmo período de análise, para obter informações e resultados e assim poder verificar a aderência da participação da sociedade e dos vereadores nas audiências públicas frente aos resultados apresentados pela gestão municipal.

Para tanto, levantou-se os resultados dos municípios da RMS apurados por

meio do RREO e RGF e divulgados no Siconfi pela STN, bem como os Índices de Gestão Fiscal apurados e divulgados pela FIRJAN e o Índice de Eficiência da Gestão Municipal (IEGM) aferido e divulgado pelo TCM/BA quanto ao: Resultado Orçamentário (Siconfi); Resultados Primário (Siconfi) e os resultados para os Índices de Gestão Fiscal sobre a Autonomia e Liquidez (FIRJAN); Dívida Consolidada Líquida, Resultado Nominal, Despesa com Pessoal, Aplicações em Ações e Serviços Públicos de Saúde e Aplicações em Ações na Educação (Siconfi). Tais resultados serão analisados a seguir, a fim de avaliar sua compatibilidade com os questionamentos registrados nas atas das audiências públicas, comentados no capítulo anterior.

5.1 Resultado Orçamentário

Para avaliação da execução das receitas e despesas durante o exercício apresenta-se o resultado orçamentário de cada município da RMS, verificado no Anexo I do RREO – Balanço Orçamentário, 6º bimestre de cada exercício, disponível no Siconfi, de modo a verificar se a arrecadação foi superior ao empenhamento das despesas, resultando em superávit orçamentário ou se ocorreu o contrário, provocando déficit orçamentário.

De acordo com o Quadro 17, houve déficit orçamentário em dez dos treze municípios da RMS no período de 2017 a 2020. Municípios, a exemplo de Dias D'ávila, Itaparica e Madre de Deus apresentaram situação deficitária durante quatro anos (Dias D'ávila) ou durante três anos seguidos ou alternados (Itaparica, Madre de Deus e São Sebastião do Passé) durante a gestão de 2017 a 2020. Contudo, não há registro de questionamentos de vereadores ou cidadãos acerca dos resultados deficitários apresentados nesse período, em nenhuma das atas analisadas do 3º quadrimestre de cada exercício, que avalia o acumulado do ano.

Quadro 17 - Resultado Orçamentário

Município	2017	2018	2019	2020
Camaçari	Superávit	Superávit	Superávit	Superávit
Candeias	Superávit	Superávit	Déficit	Superávit
Dias D'ávila	Déficit	Déficit	Déficit	Déficit
Itaparica	Superávit	Déficit	Déficit	Déficit
Lauro de Freitas	Superávit	Déficit	Superávit	Déficit
Madre de Deus	Déficit	Superávit	Déficit	Déficit
Mata de São João	Superávit	Superávit	Superávit	Déficit
Pojuca	Superávit	Superávit	Déficit	Superávit
Salvador	Superávit	Superávit	Superávit	Superávit
São Francisco do Conde	Superávit	Superávit	Superávit	Superávit
São Sebastião do Passé	Déficit	Déficit	Superávit	Déficit
Simões Filho	Superávit	Déficit	Déficit	Déficit
Vera Cruz	Superávit	Superávit	Déficit	Superávit

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados do Siconfi (2022)

Em que pese o Município de Simões Filho, ter apresentado, durante todo o período estudado, participação e questionamentos de Vereadores nas audiências públicas, não houve registro de questionamentos sobre o déficit orçamentário apurado nos três exercícios consecutivos de 2018 a 2020.

Vale ressaltar que Resultados Orçamentários deficitários podem advir de frustrações de receitas adequadamente previstas, como também de projeções inadequadas da receita na elaboração da LOA. Para cenários de déficit's orçamentários, a LRF apresenta limitações com contingenciamento de créditos, que, desde a avaliação bimestral deve ser observado, conforme seu art. 9º, caput:

Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias. (BRASIL, 2000).

Importante frisar que o Resultado Orçamentário, apurado no Balanço Orçamentário, deduz as despesas empenhadas das receitas arrecadadas no período e que poderá resultar em posição de equilíbrio, onde receitas arrecadadas são iguais às despesas empenhadas, em resultado de superávit, quando o montante arrecadado é superior ao empenhado ou resultado de déficit, quando o inverso acontece.

Desse modo, se o resultado foi deficitário é porque houve comprometimento de despesa empenhada em montante superior à receita arrecadada no mesmo período, o que é possível deduzir que a gestão pode ter utilizado o superávit financeiro do

exercício anterior, apurado no Balanço Patrimonial, para abertura de créditos adicionais ao orçamento do exercício em referência destinando-os à cobertura das despesas realizadas.

Todavia, nos casos em que tenha ocorrido a abertura de créditos adicionais para cobertura das despesas que excederem ao montante arrecadado, com situação de déficit aparente, o Manual de Demonstrativos Fiscais recomenda que sejam utilizadas notas explicativas, de modo a esclarecer aos usuários da informação sobre a utilização do superávit financeiro do exercício anterior para cobertura de despesas no exercício em referência, bem como demonstrar a sua influência no resultado orçamentário, com vistas à correta interpretação das informações apresentadas.

Nesse sentido, ressalta-se a importância de os Municípios apresentarem esclarecimentos sobre o déficit ocorrido no período, durante a apresentação das audiências públicas, de modo a contribuir com a transparência das informações prestadas sobre as receitas, despesas, abertura de créditos adicionais, em especial, com recursos de superávit financeiro de exercício anterior e o reflexo de sua utilização no resultado apurado. Bem como demonstrar se ao final do bimestre, as receitas comportaram as metas fiscais.

5.2 Resultado Primário

As informações apresentadas na Tabela 6 foram extraídas do Anexo 6 do RREO em todos os exercícios estudados. Cabe ressaltar que como no MDF 7ª edição, cujas regras estabelecidas valem para a partir do exercício de 2017, não havia informações das despesas pagas, razão pela qual este estudo considerou as provenientes das despesas primárias liquidadas.

Tabela 6 - Comparativo da Meta prevista x Resultado Primário apurado

Município	2017			2018			2019			2020		
	Meta da LDO (a)	Resultado (b)	% em relação à Meta (b/a)	Meta da LDO (a)	Resultado (b)	% em relação à Meta (b/a)	Meta da LDO (a)	Resultado (b)	% em relação à Meta (b/a)	Meta da LDO (a)	Resultado (b)	% em relação à Meta (b/a)
Camaçari	-16.470.951,00	133.843.385,94	-812,60	-24.301.982,34	44.043.943,08	-181,24	-15.695.508,19	-40.530.133,08	258,23	-24.318.636,58	-175.673.428,70	722,38
Candeias	4.521.965,00	21.363.852,40	472,45	-11.224.193,00	146.029.210,95	-1.301,02	-3.880.922,13	9.272.851,00	-238,93	-3.635.644,91	3.774.268,50	-103,81
Dias D'Ávila	-13.782.849,00	-1.158.518,04	8,41	-4.501.422,00	-10.763.188,63	239,11	-2.675.863,00	-3.417.607,87	127,72	4.378.507,45	-20.763.901,43	-474,22
Itapanica	-	6.334.491,85	-	1.166.037,00	1.277.161,27	109,53	1.028.112,00	955.450,68	92,93	1.212.285,00	-132.182,43	-10,90
Lauro de Freitas	1.800.000,00	20.680.951,72	1.148,94	-4.285.507,16	15.065.362,03	-351,54	-2.606.191,93	114.776.514,41	-4.403,99	118.737,21	-57.123.860,20	-48.109,48
Madre de Deus	-762.324,00	-7.976.132,20	1.046,29	-229.132,10	3.749.950,74	-1.636,59	-195.332,76	2.764.836,25	-1.415,45	790.302,95	-16.223.810,73	-2.052,86
Mata de São João	731.000,00	6.907.081,25	944,88	781.000,00	13.242.393,44	1.695,57	890.000,00	26.931.197,34	3.025,98	-2.035.000,00	-895.563,33	44,01
Pojuca	-	4.285.673,66	-	751.000,00	27.332.443,90	3.639,47	834.600,00	-3.816.994,62	-457,34	1.103.985,00	-2.901.700,47	-262,84
Salvador	-514.965.000,00	432.294.906,79	-83,95	-664.767.000,00	62.336.278,64	-9,38	-622.552.000,00	-33.111.134,94	5,32	-461.322.000,00	-334.868.540,39	72,59
São Francisco do Conde	-2.175.224,00	764.067,38	-35,13	-13.750.211,64	37.193.997,35	-270,50	11.118.496,56	17.657.419,99	158,81	7.097.163,33	-3.699.509,38	-52,13
São Sebastião do Passé	774.860,00	1.405.362,65	181,37	13.421.833,48	4.590.972,61	34,21	-107.754,85	8.533.624,83	-7.919,48	324.992,62	-5.791.834,34	-1.782,14
Simões Filho	4.670.175,00	31.664.844,60	678,02	3.511.577,84	2.688.371,20	76,56	4.508.915,66	3.354.214,90	74,39	5.813.695,01	1.683.538,73	28,96
Vera Cruz	270.976,00	3.208.281,71	1.183,97	551.000,00	5.407.448,13	981,39	698.244,00	1.395.861,69	199,91	1.625.470,00	1.270.322,37	78,15

Fonte: Elaborada pela autora com base nos dados do Siconfi (2022)

A partir do exercício de 2018, de acordo com o MDF 8ª edição, a STN deixa claro que as despesas primárias a serem consideradas para apuração do resultado primário são as despesas pagas, ou seja, “o cálculo do resultado primário é feito considerando-se as despesas que efetivamente saíram do caixa do governo” (BRASIL, 2017, p. 229).

Nesse contexto, para o ano de 2017, apresenta-se o Resultado Primário na Tabela 6 a partir das despesas primárias liquidadas, enquanto nos períodos seguintes (2018 a 2020) está de acordo com as despesas pagas.

Feitas essas necessárias observações, direcionou-se a observar, na Tabela 6, acima, o comparativo apresentado entre o montante alcançado na coluna do Resultado Primário apurado e a correspondente Meta prevista na LDO, a partir do qual foi possível verificar o largo distanciamento entre o programado e o executado para as metas fiscais, na grande maioria dos municípios da RMS no período de 2017 a 2020. Ou seja, as metas fiscais para o resultado primário planejadas e informadas no Anexo da LDO, desses municípios, não conseguiram se concretizar durante a execução das receitas e despesas primárias no período analisado.

Nessa análise foram identificadas Metas de superávit primário não alcançadas, conforme previsto, ou superadas em valores muito superiores ao planejado, como se o planejamento, ou seja, a política fiscal definida pelo governo, à época da elaboração da meta, em arrecadar mais ou menos do que se pretendia gastar tivesse sido surpreendida, por exemplo, por arrecadações imprevistas, extremamente altas, ou por mudanças na política de arrecadação durante o exercício, na contramão do que fora planejado no AMF da LDO.

Assim como foram identificadas Metas de déficit primário definidas em nove

dos treze municípios da RMS durante o período de 2017 a 2020, o que implica no anúncio do gestor público de que o endividamento iria aumentar nesses municípios, em determinado ano, em que a meta deficitária foi projetada. Contudo, dentre os municípios que apresentaram cenário de meta deficitária para o Resultado Primário e que registraram questionamentos em atas públicas, somente o Município de Mata de São João, na audiência pública referente ao 3º quadrimestre do exercício de 2019, apresentou indagações sobre a disparidade entre o que é planejado e o que é, de fato, executado pelo Município em relação à Meta de Resultado Primário, ressaltando ainda que essa é uma prática contumaz do Município.

O resultado primário indica se os gastos orçamentários primários do ente federado são compatíveis com a arrecadação de suas receitas primárias. Portanto, o resultado primário representa a economia fiscal, o esforço da gestão em conseguir, a partir de suas receitas primárias, cumprir com suas obrigações primárias e ainda fazer sobrar recursos financeiros para a amortização da dívida pública.

Como já compreendido, a partir do que lecionam Carvalho Jr. e Feijó (2015), a LRF obriga que os entes apresentem metas fiscais, podendo haver definição de meta deficitária, devido a decisão do governo de aumentar a sua dívida, desde que, de forma responsável, em patamares compatíveis à sua capacidade de arrecadação, seja definida sua meta deficitária de resultado primário, chamando a atenção também para que sejam explicados, à sociedade, os motivos pelos quais a política fiscal adotada pelo governo foi de aumentar o endividamento público em determinado exercício, bem como demonstrar a sua capacidade em cumprir com as obrigações contraídas pelo incremento do endividamento.

Entretanto, a despeito de metas deficitárias serem planejadas para o resultado primário em municípios da RMS, não foram identificados registros expressos de participação de Vereadores ou cidadãos questionando as razões de seu estabelecimento, bem como não houve indagações acerca dos resultados positivos apurados para essas metas deficitárias, o que poderia ser interpretado como alto esforço da gestão em arrecadar mais ou a desistência de aumentar o endividamento público no período em referência, como ocorreu, por exemplo, nos municípios de Camaçari, Salvador e São Francisco do Conde no ano de 2017.

Assim como não há registros de questionamentos expressos no Município de Madre de Deus, a respeito da meta deficitária para o Resultado Primário e o resultado apurado, no ano de 2017, o qual demonstrou que o Município extrapolou a meta em

mais de 1.000% do que foi previsto para meta deficitária no AMF da LDO.

Considerando que a FIRJAN para calcular o Índice de Gestão Fiscal dos entes da federação leva em conta a autonomia fiscal do ente e que este é um indicador que representa, em uma escala de 0 a 1, a capacidade de o ente público possuir receitas que possam suprir os custos necessários à manutenção da Câmara Municipal e da estrutura administrativa das Prefeituras, essa pesquisa buscou os levantamentos realizados pela FIRJAN, no período de 2017 a 2020, e deparou-se com o seguinte cenário, conforme Tabela 7:

Tabela 7 - Índice Firjan de Gestão Fiscal - Autonomia

Município	2017	2018	2019	2020
	IFGF Autonomia	IFGF Autonomia	IFGF Autonomia	IFGF Autonomia
Camaçari	1,0000	1,0000	1,0000	1,0000
Candeias	1,0000	1,0000	1,0000	1,0000
Dias d'Ávila	0,6036	0,7218	0,4162	0,0294
Itaparica	0,0000	0,0000	0,0000	nd
Lauro de Freitas	0,9938	0,9951	0,8721	0,8612
Madre de Deus	1,0000	0,8480	1,0000	0,6829
Mata de São João	1,0000	1,0000	1,0000	1,0000
Pojuca	0,7866	0,8195	0,9258	0,9497
Salvador	1,0000	1,0000	1,0000	1,0000
São Francisco do Conde	1,0000	1,0000	1,0000	1,0000
São Sebastião do Passé	0,6843	0,6078	0,3817	0,3702
Simões Filho	1,0000	1,0000	1,0000	1,0000
Vera Cruz	0,2680	0,3688	0,2929	0,2041

Fonte: Elaborada pela autora com base nos dados do FIRJAN (2021)

Dos treze municípios da RMS, oito mantiveram-se com pontuação superior a 0,8 que significa boa gestão ou gestão de excelência quanto à capacidade de manterem as estruturas dos Poderes Legislativo e Executivo com suas receitas, no período avaliado. Enquanto os municípios de Vera Cruz e Itaparica foram avaliados como uma gestão crítica, neste indicador, em todo o período e os Municípios de Dias D'ávila e São Sebastião do Passé sofreram oscilações entre boa gestão (2017 e 2018) e gestão crítica (2019 e 2020).

Ademais, a FIRJAN também apresenta para apuração do Índice FIRJAN de

Gestão Fiscal, o indicador de Liquidez, o qual identifica a capacidade de o Município cumprir com os restos a pagar, no exercício seguinte, com as disponibilidades em caixa e, após o levantamento realizado para a avaliação dos municípios da RMS, sobre este indicador, a FIRJAN apurou, mediante seus critérios de avaliação, os seguintes resultados, conforme Tabela 8:

Tabela 8 - Índice Firjan de Gestão Fiscal – Liquidez

	2017	2018	2019	2020
Município	IFGF Liquidez	IFGF Liquidez	IFGF Liquidez	IFGF Liquidez
Camaçari	1,0000	1,0000	1,0000	1,0000
Candeias	0,7092	1,0000	1,0000	1,0000
Dias d'Ávila	0,7231	0,6098	0,5958	0,4860
Itaparica	0,4931	0,4032	0,0000	nd
Lauro de Freitas	0,5875	0,4481	0,9343	0,9231
Madre de Deus	0,4407	0,5360	0,5510	0,4356
Mata de São João	0,5712	0,6491	0,8800	0,8812
Pojuca	0,5109	0,9120	0,7809	0,7712
Salvador	0,9155	1,0000	1,0000	1,0000
São Francisco do Conde	0,6694	0,8479	0,9170	0,8769
São Sebastião do Passé	0,5442	0,5260	0,6765	0,5689
Simões Filho	0,5995	0,5669	0,5433	0,5286
Vera Cruz	0,6911	0,7131	0,6110	0,6845

Fonte: Elaborada pela autora com base nos dados do FIRJAN (2021)

Dos treze municípios da RMS, sete mantiveram-se com pontuação acima de 0,6, o que implica em boa ou gestão de excelência para o indicador de liquidez. E, diante das informações acima, destacaram-se os municípios de Camaçari, Candeias e Salvador que mantiveram-se em patamar de excelência, ou seja, com disponibilidades de caixa suficientes para cobrir os restos a pagar no exercício seguinte.

De outro lado, o município de Itaparica apresentou situação crítica quanto a sua capacidade de custear suas obrigações inscritas em restos a pagar e São Sebastião do Passé, Simões Filho e Madre de Deus apresentaram dificuldades para garantir o pagamentos de seus restos a pagar, no exercício seguinte, com os recursos disponíveis em seus caixas.

Dias D'ávila, Pojuca, Vera Cruz e São Francisco do Conde apresentaram situação de boa à excelência na gestão quanto ao indicador de liquidez e, por fim, os municípios de Lauro de Freitas e Mata de São João que saíram de uma situação de dificuldade no biênio de 2017/2018 para de excelência no biênio seguinte (2019/2020).

5.3 Dívida Consolidada Líquida – DCL

No levantamento realizado acerca da evolução Dívida Consolidada Líquida no período de 2017 a 2020, no municípios da RMS, verificou-se o seguinte cenário, conforme Tabela 9:

Tabela 9 - Dívida Consolidada Líquida

DÍVIDA FISCAL LÍQUIDA				
MUNICÍPIO	2017	2018	2019	2020
Camaçari	321.348.985,51	329.256.365,06	117.492.674,33	659.191.160,86
Candeias	319.029.154,30	177.561.081,99	292.467.733,53	161.238.155,41
Dias D'ávila	24.267.153,52	27.299.560,88	35.726.799,65	52.849.323,26
Itaparica	19.913.964,49	17.518.872,46	13.043.041,31	20.923.956,89
Lauro de Freitas	97.686.534,70	145.149.287,00	20.425.670,83	47.280.950,95
Madre de Deus	43.770.139,49	24.997.983,77	32.270.349,00	43.314.812,07
Mata de São João	0,00	-19.187.518,46	-48.200.751,19	-47.637.227,99
Pojuca	36.075.781,73	29.415.077,54	30.586.503,52	50.887.093,56
Salvador	0,00	-419.381.465,89	-432.241.138,30	320.647.635,79
São Francisco do Conde	238.803.939,69	145.020.341,51	170.849.235,96	263.368.505,01
São Sebastião do Passé	19.620.112,76	29.012.568,49	25.700.918,91	32.093.431,78
Simões Filho	205.214.005,47	151.668.414,68	265.674.092,34	237.956.329,58
Vera Cruz	23.177.956,96	20.575.746,64	18.222.150,60	20.861.978,63

Fonte: Elaborada pela autora com base nos dados do Siconfi (2022)

A Dívida Consolidada Líquida ou Dívida Fiscal Líquida, demonstrada no Anexo 6 do RREO – Demonstrativo do Resultado Nominal, é apurada a partir do montante da dívida consolidada (àquela contraída para amortização em prazo superior a doze meses) deduzida das disponibilidades de caixa e haveres financeiros, líquidas dos restos a pagar processados, acrescida de receitas provenientes de privatizações e ainda deduzida de passivos reconhecidos. Ou seja, o resultado da dívida fiscal líquida apurada depende dos saldos disponíveis, contando, inclusive com as receitas de

privatizações, e livres de obrigações de fatos geradores ocorridos, inscritos em restos a pagar, assim como de obrigações reconhecidas pelo ente.

Nesse sentido, impactam, diretamente, nesse resultado os saldos existentes em 31.12 de cada ano, nas contas de caixa e equivalentes de caixa e dos demais haveres financeiros, bem como o montante de obrigação registrada proveniente de fato gerador ocorrido (restos a pagar processados) e obrigações reconhecidas.

O Resultado da Dívida Fiscal Líquida poderá apresentar resultado zero (em equilíbrio) quando o saldo da dívida consolidada for igual ao saldo das deduções (Disponibilidades de caixa e haveres financeiros, líquidas dos restos a pagar processados e dos passivos reconhecidos), acrescida ainda de receitas provenientes de privatizações. O Resultado da DCL poderá ser ainda positivo ou negativo. Quando o saldo apresentar resultado negativo, implica dizer que o município possuía, à época, saldos de disponibilidades líquidas das citadas deduções e acrescida ainda de receitas provenientes de privatizações em montante superior à dívida consolidada. Ou seja, situação em que o município teria condições de quitar suas dívidas se assim decidisse fazê-lo, o que pode ser verificado nos municípios de Salvador (2018 e 2019), e de Mata de São João (2018 a 2020) .

Enquanto os municípios de Salvador e Mata de São João registraram DCL negativa ou zerada em todo o período de 2017 a 2020, demonstrando que o volume de suas disponibilidades financeiras líquidas das obrigações existentes eram superiores ao estoque de suas dívidas consolidadas, os Município de Dias D'ávila e São Sebastião do Passé, por exemplo, demonstraram uma crescente da DCL no período estudado e os demais municípios oscilaram entre redução e aumento, sem haver um município que apresentasse uma redução constante nos quatro anos de gestão.

O aumento do endividamento pode ter sido provocado por diversos fatores, a exemplo de o ente ter contraído novas dívidas, ou o saldo das disponibilidades ter sido reduzido, ou ainda que o montante de restos a pagar pendentes de pagamento pode ter aumentado, comprometendo as disponibilidades, ou seja, pode ter ocorrido um fator apenas ou vários associados, o que exige uma explicação detalhada quando da apresentação dessas informações nas audiências públicas quadrimestrais ao público presente.

De acordo com a Tabela 9, tomando como exemplo a variação da Dívida Fiscal Líquida do Município de Simões Filho, registrada no Siconfi, houve uma redução da

dívida fiscal líquida de R\$ 205.214.005,47 (2017) para R\$ 151.668.414,68 (2018), cujo maior impacto dessa redução foi, de fato, a amortização da dívida consolidada bruta. Contudo, nos registros, em ata, referente a audiência pública do 3º quadrimestre de 2018, a qual também apresentou a posição acumulada do exercício, a tônica sobre o assunto trazida pelos vereadores referiu-se a questionamentos sobre o montante da dívida consolidada, a origem, o seu detalhamento e a necessidade de criação de uma Comissão específica na Câmara de Vereadores para apurar a dívida consolidada do município, sem qualquer registro que demonstrasse a compreensão daquele resultado positivo para o município sobre a redução do estoque da dívida no período.

De igual modo, não há registro em ata, no município de Lauro de Freitas que expresse qualquer comentário acerca do resultado positivo quanto a redução da DCL de 2018 (145.149.287,00) para 2019 (20.425.670,83).

E, assim como não há registros sobre o comportamento positivo da gestão na redução da DCL, nos municípios acima citados, também não houve, registros expressos, em ata, sobre o aumento do endividamento, nem por parte do Poder Executivo, nem por parte do público presente, por exemplo, no município de Camaçari, na audiência do terceiro quadrimestre de 2020, cuja DCL passou de R\$ 117.492.674,33 (2019) para R\$ 659.191.160,86 (2020), conforme o anexo 06 do RREO publicado no Siconfi. O questionamento ocorrido na referida audiência limitou-se a conhecer o montante da Dívida Consolidada e o percentual de representação dos empréstimos sobre esta dívida. Contudo, verificou-se que o aumento do endividamento em Camaçari, no ano de 2020, foi motivado pela suspensão da obrigação a pagar das dívidas, no período da Pandemia do Covid-19, devido a autorização legal, conforme relatado pelo então Secretário da Fazenda no vídeo da audiência pública do 3º quadrimestre de 2020.

E, em que pese a importância dos questionamentos expressos em ata, sobretudo, acerca do endividamento público, estes revelam a necessidade de melhorias na apresentação do conteúdo das informações prestadas pelo Poder Executivo municipal e ressaltam a importância de elas serem apresentadas, com riqueza de detalhes, desde a composição da dívida consolidada bruta à situação da Dívida Consolidada Líquida, o montante amortizado, no período, e as demais variáveis (disponibilidade de caixa, haveres financeiros, restos a pagar, etc.), de modo a demonstrar a capacidade de pagamento do município frente ao seu estoque de dívidas amortizáveis em prazo superior a doze meses.

5.4 Resultado Nominal

Segundo o MDF (2021), o critério de apuração do Resultado Nominal até o exercício de 2017 era o “Abaixo da Linha” e a partir de 2018, a STN definiu para o estabelecimento e acompanhamento desta meta, o critério “Acima da Linha”, o qual é obtido pela soma do resultado primário ao resultado da conta de juros (juros ativos – juros passivos).

Contudo, como os Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária apresentam a apuração segundo os dois critérios a partir de 2018. Por uma questão de padronização, nesse estudo, optou-se por considerar o resultado nominal apurado pelo critério “abaixo da linha” em todos os exercício no período de 2017 a 2020.

Nesse diapasão, do comparativo apresentado na Tabela 10, verifica-se que há um descompasso entre a previsão e a realização da meta fiscal sobre o Resultado Nominal em todos os municípios estudados e em todos os anos investigados, confirmando o registro do Vereador Élcio Carneiro do Município de Mata de São João, no ano de 2019, que chamou a atenção pela disparidade entre a meta fiscal e a sua realização:

por que os valores mensurados de resultado primário e nominal são sempre subestimados, já que é uma disparidade muito grande em se prevê e o que de fato acontece. (MATA DE SÃO JOÃO, ata do 3º quadrimestre, 2019, p. 3).

Tabela 10 - Comparativo entre a meta prevista na LDO e o Resultado Nominal apurado

Município	2017			2018			2019			2020		
	Meta da LDO (a)	Resultado (b)	% em relação à Meta (b/a)	Meta da LDO (a)	Resultado (b)	% em relação à Meta (b/a)	Meta da LDO (a)	Resultado (b)	% em relação à Meta (b/a)	Meta da LDO (a)	Resultado (b)	% em relação à Meta (b/a)
Camaçari	11.652.046,00	-29.432.793,02	-252,60	-1.139.678,17	-7.905.809,79	693,69	12.088.328,23	-51.718.463,73	-427,84	2.071.592,69	-239.946.224,58	-11.582,69
Candeias	-2.444.998,00	-12.394.561,81	506,94	-2.701.234,00	141.387.572,31	-5.234,18	-21.061.394,23	-114.987.151,54	545,96	4.070.120,51	131.229.578,12	3.224,22
Dias D'Ávila	15.434.956,00	-378.634,92	-2,45	13.329.165,00	2.244.767,38	16,84	-952.426,54	-8.427.238,77	884,82	-5.878.012,48	-17.209.990,52	292,79
Itaparica	-	4.164.571,22	-	-119.319,00	2.754.007,37	-2.308,10	-119.159,68	10.505.225,17	-8.816,09	36.704,00	509.812,12	1.388,98
Lauro de Freitas	-14.485.491,00	-26.730.640,07	184,53	-431.697,28	-9.602.321,09	2.224,32	-3.069.429,25	127.035.162,93	-4.138,72	2.243.994,75	-26.822.894,37	-1.195,32
Madre de Deus	822.585,00	5.805.686,74	705,79	-123.444,71	6.668.650,39	-5.402,14	-93.188,33	-2.174.967,34	2.333,95	1.915.890,82	-11.078.034,58	-578,22
Mata de São João	-2.489.000,00	0,00	0,00	-2.598.000,00	12.541.776,19	-482,75	2.445.000,00	29.013.232,73	1.186,64	-1.550.000,00	-563.523,20	36,36
Pojuca	1.713.903,52	-4.341.713,26	-253,32	2.008.720,00	26.873.232,65	1.337,83	1.114.742,00	-5.486.343,02	-492,16	908.926,00	2.825.513,68	310,86
Salvador	587.534.000,00	-298.081.020,94	-50,73	-337.686.000,00	51.198.291,39	-15,16	-558.359.000,00	12.859.672,41	-2,30	-406.488.000,00	-752.888.774,09	185,22
São Francisco do Conde	5.519.348,00	-12.286.788,84	-222,61	25.354.401,78	44.255.324,78	174,55	644.556,03	-25.929.013,59	-4.022,77	436.366,21	1.958.704,55	448,87
São Sebastião do Passé	-1.871.893,71	-2.936.339,51	156,86	-	5.420.740,48	-	-110.274,66	5.294.725,47	-4.801,40	45.955,29	-6.428.447,91	-13.988,48
Simões Filho	-16.665.334,00	-33.206.681,97	199,26	-715.085,79	60.750.233,41	-8.495,52	-692.613,89	-98.383.214,26	14.204,63	10.279.692,13	26.118.058,85	254,07
Vera Cruz	-1.495.161,00	-7.914.736,05	529,36	-2.569.000,00	7.329.478,63	-285,30	-91.497,00	1.335.827,61	-1.459,97	-280.382,00	2.606.967,55	-929,79

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados do Siconfi (2022)

De acordo com os normativos da LRF, regulamentados pelo Senado Federal, o MDF (BRASIL, 2021, p. 258) define o Resultado Nominal como a variação da Dívida

Consolidada Líquida em determinado período.

Das informações da Tabela 11 que segue, pode-se constatar que, de um modo geral, os municípios da RMS, no período de 2017 a 2020, mantiveram-se dentro do limite máximo de endividamento previsto na Resolução nº 40/2001 do Senado Federal de 120% da RCL. Analisando alguns cenários, pôde-se verificar que o Município de Salvador, durante o período de 2017 a 2019, gozou de dívida fiscal líquida zerada ou negativa, por ter mantido disponibilidades financeiras, líquidas de obrigações, em montante suficiente para adimplir com os compromissos assumidos com as dívidas consolidadas, registrando, em 2020, DCL de R\$ 320.647.635,79, o qual representou, apenas, 4,93% de sua Receita Corrente Líquida anual.

Tabela 11 - Comparativo do Saldo da Dívida Consolidada Líquida x Receita Corrente Líquida

MUNICÍPIO	COMPARATIVO DO SALDO DA DÍVIDA CONSOLIDADA LÍQUIDA (DCL) X RCL LIMITE DE 120% DA RCL CONFORME RESOLUÇÃO Nº 40 DO SENADO FEDERAL - ANEXO 2 DO RGF											
	2017			2018			2019			2020		
	DCL	RCL	%	DCL	RCL	%	DCL	RCL	%	DCL	RCL	%
Camaçari	321.348.985,51	956.941.644,72	33,58%	329.256.365,06	1.055.403.074,87	31,20%	117.492.674,33	1.170.647.939,70	10,04%	683.469.488,98	1.196.068.762,17	57,14%
Candeias	319.029.154,30	273.595.488,33	116,61%	177.561.081,99	440.733.073,36	40,29%	292.467.733,53	347.584.217,88	84,14%	161.238.155,41	351.886.616,93	45,82%
Dias D'ávila	24.267.153,52	159.274.857,70	15,24%	27.299.560,88	175.488.805,24	15,56%	35.726.799,65	181.374.418,69	19,70%	53.315.265,94	184.760.844,96	28,86%
Itaparica	19.625.039,34	49.355.694,82	39,76%	17.518.872,46	61.692.058,65	28,40%	13.297.385,55	64.999.980,88	20,46%	20.923.956,89	66.610.060,54	31,41%
Lauro de Freitas	135.546.965,91	479.491.872,64	28,27%	129.374.666,69	514.370.061,32	25,15%	20.425.670,83	691.185.412,36	2,96%	47.248.565,20	607.102.970,43	7,78%
Madre de Deus	31.666.634,16	138.470.175,13	22,87%	24.997.983,77	152.013.531,34	16,44%	32.270.348,69	160.887.231,41	20,06%	32.535.081,11	141.855.843,33	22,94%
Mata de São João	0,00	164865752,67	0,00%	-19.240.113,49	192.438.694,30	-10,00%	-48.200.751,19	242.108.549,65	-19,91%	-47.637.227,99	219.493.319,26	-21,70%
Pojuca	36.075.781,73	94.609.328,79	38,13%	25.100.160,50	139.565.239,53	17,98%	53.712.607,24	136.569.585,77	39,33%	44.587.135,94	144.702.447,46	30,81%
Salvador	0,00	5.403.103.970,85	0,00%	-419.381.465,89	5.672.281.891,77	-7,39%	-432.241.138,30	6.097.977.544,36	-7,09%	320.647.635,79	6.501.973.132,14	4,93%
São Francisco do Conde	238.803.939,69	463.039.641,21	51,57%	145.020.341,51	497.689.990,76	29,14%	170.849.235,96	491.885.553,90	34,73%	263.368.505,01	540.537.891,72	48,72%
São Sebastião do Passé	19.620.112,76	104.476.220,65	18,78%	29.349.603,71	120.581.633,69	24,34%	25.700.918,91	121.688.442,04	21,12%	32.115.695,14	122.910.577,89	26,13%
Simões Filho	212.418.648,09	311.046.118,53	68,29%	164.098.452,79	333.086.074,11	49,27%	265.674.092,34	355.887.834,49	74,65%	239.276.217,02	375.002.260,78	63,81%
Vera Cruz	26.181.293,02	86.718.175,84	30,19%	20.575.746,64	106.037.934,06	19,40%	18.222.150,60	112.776.981,86	16,16%	16.728.616,93	116.790.973,84	14,32%

Fonte: Elaborada pela autora com base nos dados do Siconfi (2022)

Entretanto, os registros das atas das audiências públicas para apresentação desses resultados, no período de 2017 a 2020, por vezes, demonstraram preocupações de Vereadores com a dívida pública do Município de Salvador, a qual, pela regra do Senado Federal, corroborada pelo MDF, esteve controlada. O que remete à necessidade de maiores esclarecimentos acerca da análise da Dívida Consolidada Bruta e Líquida quando das apresentações, de modo a explicar, aos expectadores o detalhamento da dívida, bem como sua metodologia de controle e acompanhamento, conforme Anexo 2 do RGF, e a forma adequada de se interpretar os resultados apresentados, para que as informações cheguem com clareza ao seu usuário final.

Ademais, pode-se verificar, a partir dos dados apresentados, que o Município de Candeias, no ano de 2017, esteve perto do limite máximo permitido pela referida Resolução do Senado Federal (120% da RCL), quando apurou a sua dívida consolidada líquida no patamar de 116% e, em que pese as limitações da ata pública em não registrar todo o ocorrido na audiência, de forma detalhada, como em outros municípios, o município de Candeias não registrou, de forma expressa, em ata, qualquer questionamento a esse respeito.

Importante ressaltar que, embora a análise de conformidade das informações dos Relatórios Fiscais não tenha sido o foco deste estudo, constatou-se que, durante as verificações, em alguns municípios da Região, demonstrativos fiscais foram publicados no Siconfi apresentando inconsistências sobre a mesma informação em relatórios distintos, a exemplo a exemplo das informações da Dívida Fiscal Líquida apurada no Anexo 2 do RGF que devem estar espelhadas no quadro do Resultado Nominal Anexo 6 do RREO e, no entanto, encontram-se em montantes divergentes, assim como há divergências entre os montantes registrados em ata e as constante dos relatórios fiscais publicados no Siconfi.

5.5 Despesa com Pessoal

Considerando que nessa investigação os participantes das audiências públicas questionaram sobre as despesas com pessoal e as aplicação em ações e serviços públicos de saúde e educação, buscou-se levantar os resultados alcançados, no período estudado, nos municípios da RMS.

As informações sobre os limites com despesas de pessoal, conforme a Tabela 12, foram extraídos do Anexo 1 (Demonstrativo das Despesas com Pessoal) do Relatório de Gestão Fiscal – RGF. Importante destacar que os limites estão previstos na LRF, variando entre o limite de alerta que representa 90% do limite máximo de 54%, resultando em um percentual de 48,60%, conforme estabelecido no seu inciso II do §1o do art. 59; o limite prudencial que representa 95% do limite máximo de 54%, o que resultad em 51,30% do limite máximo, de acordo com o seu parágrafo único do art. 22 e o limite máximo de 54,00%, conforme os incisos I, II e III, art. 20 previstos na referida Lei 101/2000.

A despesa total com pessoal é apurada e comparada à RCL ajustada, ou seja, é comparada à RCL após ser deduzidas as transferências obrigatórias da União

relativas às Emendas Individuais, conforme §13º do art. 166 da CF/88.

Considerando os percentuais extraídos dos Relatórios de Gestão Fiscal – RGF, referentes ao terceiro quadrimestre de cada exercício, publicados no Siconfi, como despesas de pessoal apurados dos municípios da RMS, nos exercícios de 2017 a 2020, este estudo apresenta o seguinte cenário (vide Tabela 12):

Tabela 12 - Comparativo do percentual aplicado em Despesa com Pessoal

Município	2017	2018	2019	2020
	%	%	%	%
Camaçari	49,72	50,05	50,45	42,55
Candeias	52,48	40,53	51,09	48,44
Dias D'ávila	55,27	53,22	50,54	48,84
Itaparica	57,20	53,87	50,38	50,02
Lauro de Freitas	59,80	53,91	38,37	50,05
Madre de Deus	58,38	49,26	49,36	57,31
Mata de São João	53,23	48,85	41,58	52,53
Pojuca	54,11	44,90	51,79	50,58
Salvador	41,19	38,94	37,79	36,93
São Francisco do Conde	53,78	55,66	57,70	51,52
São Sebastião do Passé	57,27	44,95	45,36	48,63
Simões Filho	59,87	52,76	52,34	55,12
Vera Cruz	51,25	43,08	46,84	54,45

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados do Siconfi (2022)

Na análise da Tabela 12, a partir dos percentuais de aplicação em despesas com Pessoal, extraídos do RREO – Anexo 1 - Demonstrativo das Despesas com Pessoal é possível verificar que sete dos treze municípios ultrapassaram o limite máximo de 54% previsto no Art. 20 da LRF no exercício de 2017. E, em que pese os municípios de Dias D'ávila, Itaparica, Lauro de Freitas, Madre de Deus, Pojuca, São Sebastião do Passé terem extrapolado o limite máximo no exercício de 2017, em nenhuma das atas, pôde-se verificar quaisquer questionamentos ou preocupações expressas acerca do assunto.

Em 2017, apenas o Município de Simões Filho registrou, em ata, questionamentos a respeito da despesa com pessoal. Todavia, o questionamento ocorreu na ata do primeiro quadrimestre do referido ano, não havendo registros, em ata, quando da demonstração do resultado da despesa com pessoal no acumulado do exercício, na audiência do 3º quadrimestre, mesmo o município apresentando a

despesa com pessoal no patamar de 59,87%. De igual modo, o Município de São Francisco do Conde estourou o teto máximo (54%) em dois exercícios seguidos: 2018 (55,66%) e 2019 (57,70%) e, no entanto, não há registro, em ata, de questionamentos acerca dessa questão na apresentação do acumulado da despesa anual com pessoal dos referidos exercícios.

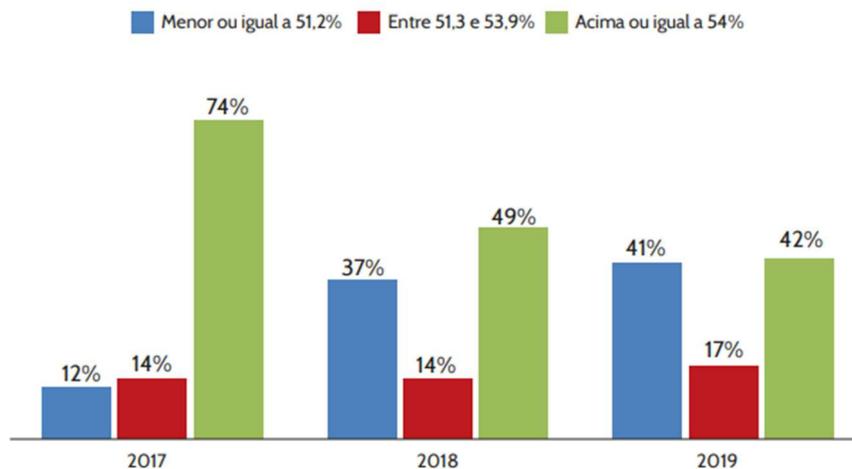
No exercício de 2020, três dos treze municípios também descumpriram o limite máximo para das despesas com pessoal sem qualquer registro expresso, em ata, de questionamentos ou preocupações sobre o descumprimento ou recondução ao limite conforme previsto na LRF, apenas o Município de Mata de São João, que, ao final do exercício, registrou despesa com pessoal no percentual 52,53%, apresentou questionamento na audiência na audiência do 1º quadrimestre de 2020.

Os questionamentos em ata sobre despesa com pessoal referiam-se, de modo geral, a conhecer a composição de sua base de cálculo, às terceirizações e à possibilidade de reajustamento salarial de servidores públicos.

O alto gasto com pessoal observado nos municípios da RMS é uma realidade em todo o Estado da Bahia e, possivelmente, em todo o país. A folha de pagamento da administração pública é, indiscutivelmente, a despesa de maior monta entre todas as despesas de custeio e, em que pese ser uma obrigação semi-discricionária, por considerar, regra geral, as limitações de redução das obrigações de pessoal com o quadro permanente de servidores, esta pode ser redimensionada quanto aos demais vínculos, quando necessário.

Em 2017, especificamente, a situação de ultrapassagem do limite máximo para despesa com pessoal foi uma realidade em todo o Estado. No levantamento realizado pelo Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia, a partir do Índice de Efetividade da Gestão Municipal- IEGM acerca das Despesas com Pessoal, este órgão de controle constatou que 74% das Prefeituras do Estado da Bahia atingiram ou superaram o limite máximo (54%) para despesa de pessoal, e que no período de 2017 a 2019 constatou-se que a despesa com pessoal do Poder Executivo foi igual ou superior ao limite de 54% da Receita Corrente Líquida em, pelo menos, 42% dos municípios baianos, conforme o Gráfico 1:

Gráfico 1 – Comparativo das Despesas com Pessoal dos Municípios Baianos no período de 2017 – 2019 (Poder Executivo)



Fonte: BAHIA, 2020 (IEGM 2019).

No levantamento realizado pela FIRJAN, quanto às despesas com pessoal da RMS no período de 2017 a 2020, no comparativo apresentado pela Tabela 13, abaixo, o alto comprometimento da RCL com a Despesa de Pessoal se confirma em doze dos treze municípios da RMS, destacando-se, apenas, o Município de Salvador, em todo o período, apresentando excelência na gestão das despesas de pessoal. Os demais municípios estiveram oscilando entre a situação de gestão crítica e de dificuldade, conforme a metodologia da FIRJAN, em que quanto mais próximo de 1, melhor a condição da gestão municipal sobre a variável avaliada.

Tabela 13 - Comparativo do Índice Firjan – Gastos com Pessoal

	2017	2018	2019	2020
Município	IFGF Gastos com Pessoal			
Camaçari	0,4058	0,4140	0,3873	0,9059
Candeias	0,2125	1,0000	0,3106	0,4638
Dias d'Ávila	0,1083	0,2520	0,4348	0,5518
Itaparica	0,0077	0,2568	0,4653	nd
Lauro de Freitas	0,0000	0,1911	1,0000	0,4674
Madre de Deus	0,0000	0,3937	0,4098	0,0000
Mata de São João	0,1862	0,5183	1,0000	0,2859
Pojuca	0,0851	0,8008	0,3293	0,3785
Salvador	1,0000	1,0000	1,0000	1,0000
São Francisco do Conde	0,0515	0,0000	0,0000	0,2234
São Sebastião do Passé	0,0000	0,7982	0,7738	0,5400
Simões Filho	0,0000	0,2545	0,2585	0,0684
Vera Cruz	0,3753	0,9944	0,6962	0,1754

Fonte: Elaborada pela autora com base nos dados do FIRJAN (2021)

A partir da tabela acima, verifica-se que os resultados apresentados, no período de 2017 a 2020, pelos municípios da RMS, demonstraram que as referidas prefeituras baianas comprometeram, sobremaneira, suas receitas com despesas de pessoal em limites que superam, muitas vezes, as regras da Lei de Responsabilidade Fiscal, engessam suas finanças e inviabilizam os investimentos públicos.

Na avaliação realizada pela FIRJAN (2021) em um estudo com 94,4% dos municípios do Estado da Bahia, no ano de 2020, verificou-se um Índice Fiscal de Gestão Fiscal – IFGF de 0,2892 com gastos com Pessoal, enquanto a média nacional foi de 0,5436, o que revelou que os municípios baianos apresentam um alto comprometimento de seus orçamentos com despesa de pessoal. A FIRJAN (2021) destaca que, praticamente, 70% dos municípios analisados encontram-se em situação crítica e ainda, que 123 municípios da Bahia destinaram mais de 60% da sua receita para custear despesas com pessoal, descumprindo o limite máximo estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

Considerando que pela FIRJAN, quanto mais perto de 1,0, a gestão pública

municipal demonstra suas melhores práticas, de modo a evidenciar um resultado de excelência para os indicadores da FIRJAN, é preocupante a situação dos municípios da RMS, cuja série histórica, no período de 2017 a 2020, conforme a Tabela 13, abaixo, dez dos treze municípios apresentaram um índice abaixo de 0,6 pontos, em dois os mais exercícios, nesse período, representando situação crítica ou de dificuldade na aplicação de seus recursos com investimentos locais.

O cenário de alto comprometimento da RCL com despesas de pessoal implica, inevitavelmente, em redução da capacidade de cumprir com as demais despesas de custeio e investimentos públicos, como pode ser observado na avaliação do índice Firjan de Gestão Fiscal, conforme Tabela 14 abaixo:

Tabela 14 - Comparativo do Índice Firjan de Gestão Fiscal – Investimentos

Município	2017	2018	2019	2020
	IFGF Investimentos	IFGF Investimentos	IFGF Investimentos	IFGF Investimentos
Camaçari	0,2416	0,4267	0,5588	1,0000
Candeias	0,2883	0,3081	0,7379	0,7954
Dias d'Ávila	0,9505	0,9804	0,6394	0,9378
Itaparica	0,1591	0,2773	0,3970	nd
Lauro de Freitas	0,1379	0,1569	0,1970	0,3280
Madre de Deus	0,2307	0,2317	0,3445	0,3501
Mata de São João	0,6997	0,8210	0,9464	1,0000
Pojuca	0,1763	0,2536	0,8773	0,8402
Salvador	0,2968	0,4485	0,6210	0,7605
São Francisco do Conde	0,4265	0,1723	0,1097	0,1530
São Sebastião do Passé	0,2042	0,1380	0,1995	0,4929
Simões Filho	0,1404	0,2399	0,2350	0,4575
Vera Cruz	0,2460	0,5741	0,9654	1,0000

Fonte: Elaborada pela autora com base nos dados do FIRJAN (2021)

Considerando que a metodologia de apuração de resultado para o Índice Firjan de Gestão Fiscal classifica a gestão de gestão crítica à gestão de excelência, variando de 0 a 1, e quanto mais perto de 1, melhor a avaliação desse resultado, e ainda, que considera para o cálculo do índice sobre o investimento o quanto da parcela de receita foi destinada aos investimentos públicos nos municípios, pode-se verificar, de acordo com a Tabela acima, que apenas dois (Dias D'ávila e Mata de São João) dos treze

municípios da RMS conseguiram manter boa gestão à gestão de excelência nesse quesito. Enquanto os demais municípios apresentaram, senão em todo o período, em parte dele, situação crítica ou de dificuldade na gestão das receitas destinadas aos investimentos públicos.

5.6 Aplicações em Ações e Serviços Públicos de Saúde

As aplicações em serviços públicos de saúde também foram objeto de questionamento durante as audiências, razão pela qual essa pesquisa levantou, junto ao Siconfi, os resultados alcançados pelos municípios da RMS, no período de 2017 a 2020, conforme Tabela 15:

Tabela 15 - Comparativo do Limite mínimo constitucional x Percentual aplicado em Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS)

Município	2017			2018			2019			2020		
	% Limite Mínimo (a)	% aplicado (b)	% em relação ao Limite Mínimo (b/a)	% Limite Mínimo (a)	% aplicado (b)	% em relação ao Limite Mínimo (b/a)	% Limite Mínimo (a)	% aplicado (b)	% em relação ao Limite Mínimo (b/a)	% Limite Mínimo (a)	% aplicado (b)	% em relação ao Limite Mínimo (b/a)
Camaçari	15,00	21,41	1,43	15,00	21,09	1,41	15,00	21,47	1,43	15,00	23,92	1,59
Candeias	15,00	16,83	1,12	15,00	-	-	15,00	18,99	1,27	15,00	17,91	1,19
Dias D'Ávila	15,00	20,68	1,38	15,00	18,64	1,24	15,00	17,44	1,16	15,00	17,34	1,16
Itapanica	15,00	17,38	1,16	15,00	17,19	1,15	15,00	17,26	1,15	15,00	12,94	0,86
Lauro de Freitas	15,00	20,35	1,36	15,00	21,08	1,41	15,00	21,37	1,42	15,00	26,27	1,75
Madre de Deus	15,00	21,49	1,43	15,00	21,97	1,46	15,00	19,41	1,29	15,00	21,12	1,41
Mata de São João	15,00	19,78	1,32	15,00	17,18	1,15	15,00	19,19	1,28	15,00	17,36	1,16
Pojuca	15,00	20,15	1,34	15,00	20,37	1,36	15,00	23,43	1,56	15,00	23,33	1,56
Salvador	15,00	19,88	1,33	15,00	19,29	1,29	15,00	19,03	1,27	15,00	22,21	1,48
São Francisco do Conde	15,00	16,32	1,09	15,00	16,42	1,09	15,00	16,72	1,11	15,00	16,86	1,12
São Sebastião do Passé	15,00	21,88	1,46	15,00	23,32	1,55	15,00	22,96	1,53	15,00	27,22	1,81
Simões Filho	15,00	23,69	1,58	15,00	21,39	1,43	15,00	23,14	1,54	15,00	22,01	1,47
Vera Cruz	15,00	18,97	1,26	15,00	17,49	1,17	15,00	18,81	1,25	15,00	16,44	1,10

Fonte: Elaborada pela autora com base nos dados do Siconfi (2022)

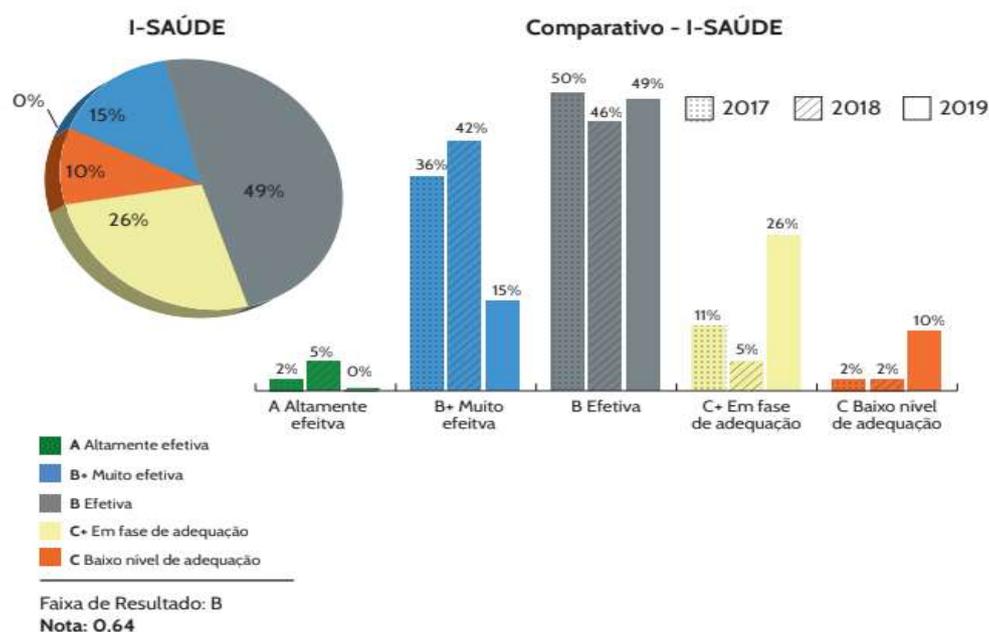
As informações contidas na Tabela 15, foram extraídas do Anexo 14 do RREO, publicado no Siconfi, e apresentaram que, de modo geral, os municípios da RMS superaram à aplicação mínima de 15% de suas receitas de impostos e transferências decorrentes de impostos, exigida pela Constituição Federal, em Ações e Serviços Públicos de Saúde – ASPS.

Contudo, nas atas públicas foram registrados questionamentos acerca das ações em saúde realizadas pelos municípios e dos percentuais aplicados, a exemplo dos municípios de Pojuca, nos anos de 2018 e 2019, São Francisco do Conde no exercício de 2019 e Camaçari e Mata de São João no exercício de 2020.

Ademais, os questionamentos se expandiram para além do cumprimento mínimo em ações e serviços públicos de saúde, a exemplo do município de Salvador que, na audiência pública do 3º quadrimestre de 2019, registrou em ata, questionamento de Vereador a respeito do descaso com a saúde básica do município, apesar do alto índice apresentado no ano, que finalizou no patamar de 19,03%, superando em 4,03% o limite mínimo constitucional (15%). Ou seja, questionou-se sobre a efetividade do gasto.

E, sobre o quesito efetividade do gasto, o IEGM, apurado pelo TCM/BA, nos exercícios de 2017, 2018 e 2019, quanto ao Índice Municipal da Saúde, o qual afere o resultado das ações municipais relacionadas à atenção básica de saúde, à equipe de saúde da família, ao conselho municipal da saúde, ao atendimento à população para tratamento de doenças como tuberculose, hanseníase e cobertura das campanhas de vacinação e de orientação à população apresentou resultados de gestão efetiva com notas de 0,71 (2017), em que 85% dos municípios concentraram-se nas faixas de efetiva e muito efetiva; 0,73 (2018), em que 93% dos municípios concentraram-se nas faixas de gestão altamente efetiva, muito efetiva e altamente efetiva e 0,64 (2019), em que 64% dos municípios concentraram-se nas faixas de gestão altamente efetiva, muito efetiva nas Ações e Serviços públicos de Saúde, conforme Gráfico 2:

Gráfico 2 - Comparativo – IEGM – Índice de Efetividade da Gestão Municipal - Saúde



Fonte: BAHIA, 2020 (IEGM 2019).

5.7 Aplicações em Ações de Educação

De acordo com as informações da Tabela 16, constata-se que, de modo geral, os municípios da RMS superaram o mínimo constitucional (25%) em todo o período analisado, havendo descumprimento do limite mínimo em educação apenas no município de Pojuca, no ano de 2017, cujo índice somente alcançou 21,61% e nos municípios de Dias D'ávila (21,12%) e Itaparica (20,02%) no ano de 2020. E, em que pese os três municípios citados registrarem presença de Vereadores da Comissão Mista para acompanhamento das metas fiscais nas audiências públicas, não há registros, expressos em ata, sobre questionamentos ao Poder Executivo acerca do desatendimento da referida obrigação constitucional.

Tabela 16 - Comparativo do Limite mínimo constitucional x Percentual aplicado em ações para Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE

Município	2017			2018			2019			2020		
	% Limite Mínimo (a)	% aplicado (b)	% em relação ao Limite Mínimo (b/a)	% Limite Mínimo (a)	% aplicado (b)	% em relação ao Limite Mínimo (b/a)	% Limite Mínimo (a)	% aplicado (b)	% em relação ao Limite Mínimo (b/a)	% Limite Mínimo (a)	% aplicado (b)	% em relação ao Limite Mínimo (b/a)
Camaçari	25,00	26,41	1,06	25,00	27,03	1,08	25,00	28,11	1,12	25,00	25,80	1,03
Candeias	25,00	31,23	1,25	25,00	-	-	25,00	29,89	1,20	25,00	26,12	1,04
Dias D'ávila	25,00	25,99	1,04	25,00	26,36	1,05	25,00	28,50	1,14	25,00	21,12	0,84
Itaparica	25,00	25,91	1,04	25,00	30,37	1,21	25,00	26,64	1,07	25,00	20,02	0,80
Lauro de Freitas	25,00	26,98	1,08	25,00	30,33	1,21	25,00	27,75	1,11	25,00	26,23	1,05
Madre de Deus	25,00	29,73	1,19	25,00	30,99	1,24	25,00	32,90	1,32	25,00	32,00	1,28
Mata de São João	25,00	28,83	1,15	25,00	27,70	1,11	25,00	37,83	1,51	25,00	27,17	1,09
Pojuca	25,00	21,61	0,86	25,00	111,12	4,44	25,00	32,43	1,30	25,00	25,29	1,01
Salvador	25,00	29,32	1,17	25,00	27,43	1,10	25,00	25,87	1,03	25,00	26,19	1,05
São Francisco do Conde	25,00	34,56	1,38	25,00	36,71	1,47	25,00	37,61	1,50	25,00	34,83	1,39
São Sebastião do Passé	25,00	29,53	1,18	25,00	35,91	1,44	25,00	28,41	1,14	25,00	24,93	1,00
Simões Filho	25,00	28,03	1,12	25,00	30,35	1,21	25,00	29,51	1,18	25,00	27,79	1,11
Vera Cruz	25,00	36,05	1,44	25,00	33,56	1,34	25,00	33,33	1,33	25,00	26,23	1,05

Fonte: Elaborado pela autora com base nos dados do Siconfi (2022)

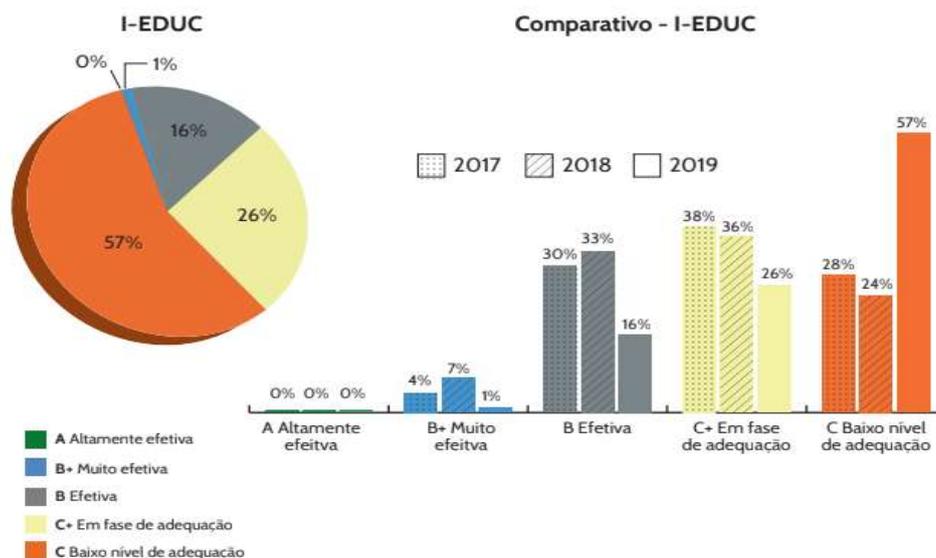
Todavia, o Município de Mata de São João cujos índices ultrapassaram o limite mínimo constitucional de 25% nas ações de educação, em todo o período, com aplicação de 28,83% (2017), 27,7% (2018), 37,83% (2019) e 27,17% (2020), apresentou, em ata pública, preocupação expressa do Vereador Agnaldo Oliveira na audiência realizada no 3º quadrimestre de 2020 quando “fala que não viu escola reformada; que quadras estão sendo recuperadas; que recuperação das escolas é necessária”.

E nesse contexto da efetividade do gasto, o TCM/BA, por meio do IEGM, avaliou o Índice Municipal da Educação, o qual mensura o resultado das ações

municipais relacionadas à Educação Infantil e Ensino Fundamental I e focaliza os aspectos relacionados à avaliação escolar, aos Conselho e Plano Municipal de Educação, à infraestrutura das escolas, à merenda escolar, à qualificação de professores, ao transporte escolar, ao quantitativo oferecido de vagas, aos materiais e uniformes escolares, e apresentou, em 2017, um panorama sobre a efetividade da gestão das prefeituras do Estado da Bahia e verificou que dos 410 municípios baianos avaliados, os resultados foram que apenas um terço das prefeituras da Bahia demonstraram efetividade na aplicação dos recursos nas ações de educação. Ou seja, 34% dos municípios avaliados tiveram suas gestões consideradas como efetiva e muito efetiva, enquanto 38% encontraram-se em fase de adequação e 28% em Baixo nível de adequação quanto às ações em educação.

No ano de 2018, a situação foi similar à 2017, quando dos 417 municípios avaliados, 40% encontraram-se nas faixas de efetiva e muito efetiva, enquanto 38% em fase de adequação e 28% apresentaram Baixo nível de adequação nas ações de Educação. Enquanto, no ano de 2019, houve uma queda expressiva na efetividade das ações de educação quando foi registrado que dos 414 municípios baianos, 17% encontraram-se nas faixas de efetiva e muito efetiva, enquanto 26% ocuparam a faixa de adequação e 57% em Baixo nível de adequação nas ações de educação. Em contrapartida, no ano de 2019, conforme Tabela 16, acima, todos os municípios da RMS superaram o limite mínimo constitucional nas ações de educação. E, o comparativo realizado pelo TCM/BA, no período de 2017 a 2019, demonstra a evolução da efetividade das ações que pode ser verificado conforme Gráfico 3:

Gráfico 3 - Comparativo – IEGM – Índice de Efetividade da Gestão Municipal - Educação



Faixa de Resultado: C

Nota: 0,47

Fonte: BAHIA, 2020 (IEGM 2019).

Não obstante as importantes despesas com MDE na Educação, há também as despesas destinadas ao financiamento da educação pública do ensino infantil, fundamental e médio.

O FUNDEB é um fundo especial, de âmbito estadual, composto de recursos provenientes de impostos e transferências dos Estados, Distrito Federal e Municípios vinculados à educação, conforme previsão constitucional (arts. 212 e 212-A). Este fundo foi instituído como instrumento permanente para o custeamento da educação pública, por meio da Emenda Constitucional nº 108/2020, regulamentada pela Lei nº 11.494/2007 até dezembro de 2020, quando foi atualizada pela Lei nº 14.113/2020, e seus recursos destinam-se às ações consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino para educação básica pública. Nos Municípios, os recursos do FUNDEB são destinados à educação infantil e ao ensino fundamental, enquanto nos Estados aplicam-se aos ensinos fundamental e médio. (BRASIL, 2023).

Na análise das atas públicas do primeiro e terceiro quadrimestres para demonstração e avaliação das metas fiscais dos municípios da RMS, no período de 2017 a 2020, verificou-se que os limites de educação também foram objeto de questionamentos entre os Vereadores e, dentre os temas questionados, apresentou-se dúvidas quanto ao FUNDEB que referiram-se, especificamente, à necessidade de conhecimento sobre a sua base de cálculo e aos valores transferidos para a formação desse Fundo.

Em busca de mensurar a efetividade do gasto com as ações da educação, o TCM/BA, por meio do IEGM, considerou critérios relacionados aos ensinos da educação infantil e do fundamental I. Ou seja, esta avaliação do Tribunal leva em consideração as aplicações tanto dos recursos do MDE quanto do FUNDEB. E, de acordo com o cenário apresentado no Gráfico 4, nos exercícios de 2017 e 2018, mais de 60% dos municípios baianos, na avaliação da efetividade das ações da educação, encontravam-se em fase de adequação e baixo nível de adequação e em 2019 essa situação se agravou, apresentando 83% dos municípios baianos entre as fases de adequação e baixo nível de adequação.

Todavia, a partir das informações extraídas do Siconfi – Anexo 14 do RREO, é possível verificar que, praticamente, em todos os municípios estudados, foi destinado recurso para a as ações do FUNDEB acima do limite mínimo exigido (60%), vide tabela 17:

Tabela 17 - Comparativo do Limite mínimo x Percentual aplicado em ações do FUNDEB

Município	2017			2018			2019			2020		
	% Limite Mínimo (a)	% aplicado (b)	% em relação ao Limite Mínimo (b/a)	% Limite Mínimo (a)	% aplicado (b)	% em relação ao Limite Mínimo (b/a)	% Limite Mínimo (a)	% aplicado (b)	% em relação ao Limite Mínimo (b/a)	% Limite Mínimo (a)	% aplicado (b)	% em relação ao Limite Mínimo (b/a)
Camaçari	60,00	85,44	1,42	60,00	90,41	1,51	60,00	88,65	1,48	60,00	89,32	1,49
Candeias	60,00	99,99	1,67	60,00	-	-	60,00	77,04	1,28	60,00	73,52	1,23
Dias D'ávil	60,00	78,90	1,32	60,00	75,50	1,26	60,00	79,06	1,32	60,00	75,43	1,26
Itaparica	60,00	68,26	1,14	60,00	71,90	1,20	60,00	64,62	1,08	60,00	60,80	1,01
Lauro de Freitas	60,00	86,14	1,44	60,00	83,17	1,39	60,00	82,75	1,38	60,00	81,53	1,36
Madre de Deus	60,00	113,07	1,88	60,00	94,96	1,58	60,00	99,45	1,66	60,00	105,28	1,75
Mata de São João	60,00	80,37	1,34	60,00	76,33	1,27	60,00	82,36	1,37	60,00	87,69	1,46
Pojuca	60,00	99,74	1,66	60,00	99,99	1,67	60,00	79,16	1,32	60,00	83,14	1,39
Salvador	60,00	86,78	1,45	60,00	75,83	1,26	60,00	69,95	1,17	60,00	70,12	1,17
São Francisco do Cond	60,00	97,85	1,63	60,00	98,05	1,63	60,00	99,54	1,66	60,00	102,33	1,71
São Sebastião do Passé	60,00	82,08	1,37	60,00	88,87	1,48	60,00	84,49	1,41	60,00	72,49	1,21
Simões Filho	60,00	92,88	1,55	60,00	97,68	1,63	60,00	88,39	1,47	60,00	79,04	1,32
Vera Cruz	60,00	70,75	1,18	60,00	73,45	1,22	60,00	63,75	1,06	60,00	64,16	1,07

Fonte: Elaborada pela autora com base nos dados do Siconfi (2022)

Contudo, ao comparar os resultados positivos dos índices alcançados pelos municípios analisados, no período de 2017 a 2020, conforme Tabela 17, acima, com a superação do mínimo exigido (60%) para aplicação no FUNDEB, em quase a totalidade dos municípios da RMS e a avaliação de efetividade realizada pelo TCM/BA, em quase todos os municípios baianos, a partir do IEGM revelado no gráfico 4, acima, constata-se que a aplicação mínima ou superação do limite mínimo não garante a efetividade do gasto, ou seja, não é suficiente para que as demandas e

necessidades sejam supridas, o que valida a importância desse trabalho desenvolvido pelo Tribunal de Contas dos Municípios no Estado da Bahia a esse respeito.

Para concluir as análises deste Relatório, após terem sido apresentados os resultados para as metas e limites fiscais divulgados pela STN, TCM/BA e FIRJAN, neste último, especificamente, sobre suas dimensões de modo individual: autonomia, liquidez, pessoal e investimento considerou-se importante trazer a este Relatório Técnico o panorama geral dessas quatro dimensões apuradas pela FIRJAN sobre a situação dos municípios da RMS no período avaliado, conforme pode-se verificar no tópico a seguir.

5.8 Índice de Gestão Fiscal - Geral FIRJAN

O Índice Firjan de Gestão Fiscal (IFGF) tem o objetivo de analisar as contas públicas municipais a partir dos quatro indicadores, Autonomia (verifica se as receitas suprem os custos de manutenção da Câmara e Prefeitura), Liquidez (verifica se as disponibilidades de caixa cobririam os restos a pagar no exercício seguinte), Gasto com Pessoal (verifica a relação do gasto com pessoal em função da RCL) e Investimentos (verifica o quanto da receita é destinada para os investimentos públicos), conforme demonstrados nos tópicos anteriores, cujo peso para cada um é de 25%, de modo a totalizar 100%, no cálculo do indicador final que é o Índice FIRJAN de Gestão Fiscal – IFGF.

No levantamento realizado com os municípios da RMS, a partir da evolução histórica do período de 2017 a 2020, obteve-se o seguinte cenário, vide Tabela 18:

Tabela 18 - Comparativo do Índice Firjan de Gestão Fiscal – Geral dos Municípios da RMS

	2017	2018	2019	2020
Município	IFGF	IFGF	IFGF	IFGF
Camaçari	0,6619	0,7102	0,7365	0,9765
Candeias	0,5525	0,8270	0,7621	0,8148
Dias d'Ávila	0,5964	0,6410	0,5216	0,5013
Itaparica	0,1650	0,2343	0,2156	nd
Lauro de Freitas	0,4298	0,4478	0,7509	0,6449
Madre de Deus	0,4178	0,5023	0,5763	0,3672
Mata de São João	0,6143	0,7471	0,9566	0,7918
Pojuca	0,3897	0,6965	0,7283	0,7349
Salvador	0,8031	0,8621	0,9052	0,9401
São Francisco do Conde	0,5369	0,5051	0,5067	0,5633
São Sebastião do Passé	0,3582	0,5175	0,5079	0,4930
Simões Filho	0,4350	0,5153	0,5092	0,5136
Vera Cruz	0,3951	0,6626	0,6414	0,5160

Fonte: Elaborada pela autora com base nos dados do FIRJAN (2021)

Considerando que os resultados dos indicadores FIRJAN variam de 0 a 1 e, quanto mais perto de 1, melhor a situação fiscal do município, assim como entre 0 e 0,6 a situação é dividida entre crítica e de dificuldade na gestão fiscal, diante das informações acima, é possível verificar que mais da metade dos municípios da RMS, no período de 2017 a 2020, estiveram em situação de dificuldade.

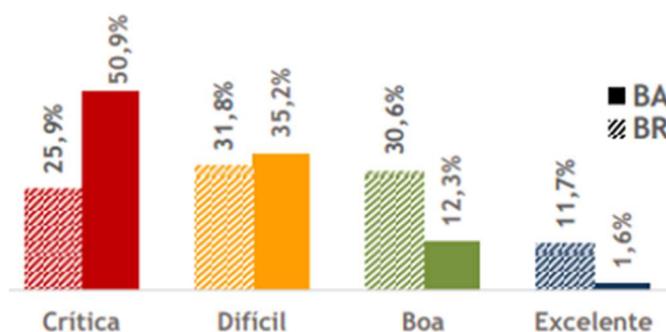
A situação de dificuldade representa uma média baixa no IFGF, o que é um sinal de alerta para os municípios, por indicar o alto comprometimento de sua gestão fiscal. A análise dos indicadores formadores do cálculo final do IFGF (Autonomia, Liquidez, Gasto com Pessoal e Investimentos) permite identificar os principais gargalos da gestão municipal.

A avaliação do Índice Firjan de Gestão Fiscal - IFGF (FIRJAN, 2021), realizada nas contas de 381 dos 417 municípios do Estado da Bahia, no ano de 2020, onde vivem mais de 14 milhões de pessoas, representando 94,4% da população estadual revelou que, de um modo geral, mais da metade das prefeituras baianas apresentaram um quadro crítico de gestão fiscal: 50,9% dos municípios analisados registraram pontuação inferior a 0,4 no IFGF; a parcela de 35,2% dos municípios encontravam-se em situação fiscal difícil e apenas 13,9% (53 municípios) conseguiu avaliação de desempenho bom ou excelente do referido índice.

De acordo com o Gráfico 4, esse estudo revelou que, em média, no exercício de 2020, as prefeituras baianas registraram o IFGF de 0,4076 ponto, o que representa uma gestão fiscal crítica, estando 25% abaixo da média nacional (0,5456) e apontou que a variável responsável por forçar o índice para baixo foi o indicador Autonomia, com um resultado de 0,1239 (menor resultado do Estado), enquanto a média nacional foi de 0,3909, e concluiu:

Esse resultado deixa transparecer uma incapacidade dos municípios baianos, em sua maioria, sustentarem seu custo de existência (estrutura administrativa e Câmara de vereadores), revelando uma intensa dependência de transferências distributivas. De fato, 350 (91,9%) municípios apresentam situação crítica ou difícil nesse indicador. (FIRJAN, 2021, p. 2).

Gráfico 4 - Comparativo da Gestão Fiscal dos Municípios Baianos com a média da Gestão Fiscal Nacional no ano de 2020



Fonte: FIRJAN (2021).

A partir dos dados levantados até este ponto chega-se às proposições para ampliação da participação e controle social nas audiências públicas quadrimestrais para demonstração e avaliação das metas fiscais e de outros aspectos relacionados, como meio de buscar a efetivação do direito fundamental de participação, constitucionalmente garantido ao povo de acompanhar de forma ativa e efetiva, a partir de informações de fato transparentes, ou seja, compreensíveis aos olhos do cidadão sobre a condução das políticas e dos recursos públicos.

Ademais, a partir das proposições, apresentadas abaixo, o Poder público municipal terá um direcionamento sobre as necessidades de seu povo e os caminhos para atendê-las, a partir da mudança de cultura na implementação de novas condutas que o leve a boas práticas de governança, como pode-se verificar a seguir.

6. PROPOSIÇÕES DE MELHORIAS DAS INFORMAÇÕES PARA APRESENTAÇÃO NAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS

A partir da análise das atas, em especial, das perguntas realizadas e dos pleitos reivindicados pelos vereadores e cidadãos presentes nas Audiências Públicas para demonstração e avaliação das metas fiscais, foi possível listar os principais pontos que dificultaram o bom entendimento das informações prestadas nas audiências, bem como comprometeram a efetividade da transparência e do controle social:

1. **Indisponibilidade prévia das informações apresentadas.** Vereadores reclamaram por informações prévias de modo a facilitar o acompanhamento da audiência;
2. **Informações prestadas desacompanhadas de conceitos, finalidades e justificativas dos resultados apurados.** Menos da metade dos municípios apresentou aspectos conceituais, finalidades ou justificou os resultados alcançados;
3. **Apresentação de descumprimento de metas fiscais desacompanhadas de explicações do Poder Executivo ou questionamentos do público presente.** Apenas um município registrou questionamento e explicação sobre a discrepância entre a previsão e a execução das metas fiscais para resultados primário e nominal, enquanto a grande maioria se encontrava na mesma situação e sem pronunciamentos;
4. **Detalhamento ausente ou insuficiente das informações prestadas.** A maioria dos municípios não apresentou detalhamento das informações prestadas, o que motivou inúmeros questionamentos, inclusive, sobre receitas, despesas e dívidas;
5. **Exígua participação dos demais Secretários na Audiência Pública.** A maioria dos municípios apresentou a participação do Secretário da Fazenda e diminuta participação dos demais gestores das demais pastas/áreas para esclarecimentos de suas ações;
6. **Baixa participação de Parlamentares nas Audiências Públicas.** A maioria dos municípios apresentou precária participação dos vereadores eleitos, limitando-se à participação parcial dos vereadores da Comissão designada ao acompanhamento dos resultados das metas fiscais;

7. Diminuta participação popular nas Audiências Públicas. A maioria dos municípios apresentou baixa participação da população nas referidas Audiências.

Assim, tornou-se possível propor e recomendar melhorias a serem implementadas nas apresentações das Audiências Públicas quadrimestrais para demonstração e avaliação das metas fiscais para os Municípios da RMS.

As proposições de melhorias para demonstração e avaliação das metas fiscais indicadas neste relatório, dirigem-se tanto às questões técnicas, de esclarecimento e melhor aproveitamento das informações prestadas pelo Poder Executivo, quanto às questões procedimentais para a realização das referidas assembleias, ressaltando a importância de os Secretários Municipais, em especial, os responsáveis por áreas estratégicas, a exemplo de Saúde, Educação, Desenvolvimento Social e Infraestrutura estarem presentes nas audiências públicas, de modo a apresentarem suas ações no período a que cada audiência se refira, bem como a responderem aos questionamentos do público, com a propriedade que lhes cabe. Em seguida, detalha-se as proposições de melhorias:

- **Para apresentação do Resultado Orçamentário**, apurado no Balanço Orçamentário, que, de acordo com as atas analisadas, é o primeiro item tratado nas Audiências, a recomendação é de que quando o resultado orçamentário apresentar-se deficitário, o representante do Poder Executivo justifique as razões desse resultado e quando utilizados os recursos do superávit financeiro do exercício anterior, em montante suficiente para cobertura das despesas excedentes, para abertura de créditos adicionais, no exercício em que se referir a audiência pública, demonstre, de modo a esclarecer aos presentes, os montantes tanto das despesas que foram pagas com recursos arrecadados no próprio exercício, quanto daquelas que foram pagas com recursos provenientes de créditos adicionais abertos com utilização do saldo de superávit financeiro do exercício anterior, de modo a facilitar a compreensão das informações apresentadas.

Ademais, sugere-se demonstrar a execução mensal da programação financeira e o cronograma de desembolso estabelecido no art. 8º da LRF, de modo a verificar se, ao final do bimestre apresentado na audiência, a receita se comportou conforme planejado para o atingimento anual das metas fiscais ou se a gestão municipal necessitaria limitar empenho e movimentação financeira nos trinta dias subsequentes,

segundo os critérios de sua LDO, conforme determinado no art. 9º da Lei Complementar 101/2000.

- Para apresentação dos Resultados Primário e Nominal e da Dívida Fiscal Líquida, apurados e demonstrados no Anexo 6 do RREO, a recomendação é de que sejam apresentados, de forma mais simplificada, comparando os conceitos com o contexto das finanças pessoais, a exemplo da didática utilizada por Carvalho Jr. e Feijó (2015).

No momento seguinte, a recomendação é de que seja apresentada a meta do Resultado Primário prevista na LDO, acompanhada de suas justificativas técnicas que levaram àquele montante definido. Ou seja, ao apresentar a meta planejada para o resultado primário, seja também informada a política fiscal definida pelo governo, de se arrecadar mais ou menos, quando da elaboração da referida meta na época de elaboração da LDO. E, caso a meta tenha sido negativa, que o Poder Executivo apresente as razões da decisão de anunciar o aumento do endividamento, bem como justifique sua capacidade financeira de pagar as parcelas da dívida contraída, a qual motivou a decisão do governo de se estabelecer meta deficitária para o resultado primário naquele período.

Apresentadas as considerações a respeito da meta prevista, superavitária ou deficitária, a recomendação é de que seja apresentado o resultado apurado no período, também acompanhado das justificativas, caso tenha se distanciado da meta prevista, de modo a prestar os esclarecimentos necessários aos vereadores e cidadãos presentes nas audiências quadrimestrais.

E, em relação ao Resultado Nominal seguir a mesma conduta de explicações desde a meta prevista na LDO, se a intenção do governo era de reduzir ou aumentar a dívida e as justificativas, assim como apresentar as razões que levaram àquele resultado.

Importante destacar que no mesmo Anexo 6 do RREO são apresentados as metas fiscais e resultados referentes ao Resultados Primário e Nominal. Ademais, no Demonstrativo do Resultado Nominal, que apura a Dívida Fiscal Líquida, o Município apresenta a situação de aumento ou redução do endividamento, ou seja, a participação do governo no aumento ou redução do estoque da dívida.

Sugere-se explicar nas audiências a base de cálculo da Dívida Consolidada Líquida que corresponde à dívida pública consolidada, abatidos os valores do ativo

disponível e haveres financeiros, líquidos dos Restos a Pagar Processados, conforme o MDF (Brasil, 2021) e informar que, de acordo com Carvalho Jr. e Feijó (2015) o controle do endividamento líquido visa mensurar se o ente da Federação consegue estabilizar o saldo da dívida líquida em um determinado montante.

A recomendação de melhorias para a apresentação das informações do Resultado Nominal é detalhar a origem do resultado apurado, ou seja, demonstrar se o resultado foi impactado por um ou por vários fatores que implicam diretamente na aferição da capacidade de pagamento da dívida, como, por exemplo, explicar se, no período, a dívida aumentou, mesmo o município não havendo contraído novas dívidas, mas provocado pela redução do saldo financeiro ou no aumento da obrigação com restos a pagar processados.

Diante do exposto, vários são os fatores que interferem no resultado e na análise do resultado nominal, ou seja, na variação do estoque da dívida, motivo pelo qual requer detalhamento do Poder Executivo na apresentação dessas informações nas audiências quadrimestrais.

- Para apresentação da Receita Corrente Líquida:

1. Apresentar quais são as receitas correntes mais significativas do município e a sua evolução no exercício, justificando as razões dos excessos e frustrações, quando houver;
2. Demonstrar o comparativo entre as receitas tributárias arrecadadas e as transferências correntes, de modo a verificar o grau de dependência do município com relação às transferências recebidas;
3. Apresentar o quanto o município contribui e o quanto é transferido ao município para a formação do FUNDEB, bem como o quanto retorna para o município devido ao número de alunos matriculados na rede pública municipal de ensino.

- Para apresentação da Despesa com Pessoal:

4. Apresentar o quantitativo de servidores, a sua composição quanto ao tipo de vínculo, o custo total e detalhado por vínculo da folha de pessoal e o comparativo com o exercício anterior;
5. Apresentar a base de cálculo para apuração do limite da despesa com

pessoal previsto na LRF, as informações de pessoal que integram essa base de cálculo, com base nas exigências do TCM/BA, o limite alcançado no período e compará-los aos limites legal, prudencial e de alerta previstos na LRF;

6. Caso haja descumprimento da LRF, apresentar as medidas a serem tomadas para a recondução da despesa ao limite máximo por ela estabelecido.

- Para apresentação da Dívida Consolidada Líquida:

7. Apresentar a Dívida Pública Consolidada Bruta, acompanhada de seu detalhamento sobre o credor, montante contraído, valor pago e saldo a pagar atualizado ou a última atualização (posição anual do exercício anterior), considerando que os órgãos apresentam, ao final de cada exercício, a posição atualizada das dívidas, a qual é contabilizada e encaminhada na Prestação de Contas Anual ao TCM/BA;
8. Apresentar as disponibilidades e os haveres financeiros de forma detalhada;
9. Apresentar o montante do comprometimento com restos a pagar processados, relacionando o ano de sua inscrição, de modo a demonstrar a origem, no tempo, dessas obrigações ainda não pagas, assim como as justificativas pelo seu não pagamento dentro do exercício em que esteja sendo apresentado a audiência pública e as medidas a serem tomadas para a quitação de tais obrigações;
10. Apresentar informações detalhadas das receitas oriundas de privatizações, bem como relacionar os passivos reconhecidos;
11. Explicar as razões que resultaram no acréscimo ou redução da dívida pública, no comparativo com o exercício imediatamente anterior, a partir dos elementos acima listados e outras motivações, quando houver, a exemplo de mudanças na política fiscal local, estadual ou nacional que tenham influenciado o resultado.

- Para apresentação das informações sobre Operações de Crédito

12. Para os municípios que tenham contraído operações de crédito, sugere-se

demonstrar seu detalhamento especificando o credor, data da contratação do parcelamento, número da lei autorizativa, número de termo/contrato, montante contraído, número de parcelas contratadas, número de parcelas pagas, saldo a pagar atualizado ou a última atualização;

13. demonstrar o confronto entre as receitas provenientes das operações de crédito realizadas e as despesas de capital executadas, de forma detalhada, de modo a evidenciar o cumprimento da regra de ouro, a qual veda ao ente realizar operações de créditos em montantes superiores às despesas de capital para evitar que tais recursos sejam utilizados para custear despesas correntes, as quais somente seriam possíveis, mediante lei autorizativa, destinadas ao pagamento de obrigações previdenciárias junto ao RGPS ou RPPS.

- Para apresentação das Ações e Serviços Públicos de Saúde – ASPS

14. Demonstrar, de forma detalhada, a composição da base de cálculo para apuração do limite alcançado para as ASPS, ou seja, apresentar todas as arrecadações de impostos e transferências derivadas de impostos, bem como todas as despesas, de forma detalhada, que são consideradas para apuração do índice, bem como o índice alcançado e o comparativo com o mesmo período/exercício, imediatamente anterior;
15. Caso o ente não atinja, no período, o limite mínimo em saúde, sugere-se demonstrar as medidas a serem tomadas para que ao final do exercício, o município tenha garantida a aplicação mínima;
16. Apresentar todas as ações realizadas pela Secretaria de Saúde, no período em referência, de forma detalhada por ação (projeto/atividade) da LOA, bem como demonstrar o executado no período anterior, de modo a verificar a execução das ações previstas;
17. Caso haja ação prevista sem execução, no período, sugere-se justificar as razões da não execução;
18. Apresentar os montantes aplicados, no período, relacionados ao hospital municipal, às unidades de saúde e o número de atendimentos realizados nesses equipamentos públicos.

- Para apresentação das Ações em Educação

19. Demonstrar, de forma detalhada, a composição da base de cálculo para apuração do limite alcançado para as ações de Educação (MDE), ou seja, apresentar todas as arrecadações de impostos e transferências derivadas de impostos, bem como todas as despesas, de forma detalhada, que são consideradas para apuração do índice, bem como o índice alcançado e o comparativo com o mesmo período/exercício, imediatamente anterior;
20. Caso o ente não atinja, no período, o limite mínimo em educação (MDE), sugere-se que o governo informe as medidas a serem tomadas para que ao final do exercício, o município tenha garantida a aplicação mínima;
21. Apresentar todas as ações realizadas pela Secretaria de Educação, no período em referência, de forma detalhada por ação (projeto/atividade) da LOA, bem como demonstrar o executado no período anterior, de modo a verificar a execução das ações previstas;
22. Caso haja ação prevista sem execução, no período, sugere-se justificar as razões da não execução;
23. Apresentar o número de alunos atendidos na rede municipal de ensino, bem como o número da evasão escolar no período e comparar com o período, imediatamente anterior;
24. Apresentar os montantes aplicados, no período, relacionados à Secretaria da Educação (aquisições, prestação de serviços, etc);
25. Apresentar os projetos de construção/reforma/ampliação das unidades escolares, quando houver;
26. Apresentar a nota do IDEB, o seu comparativo com períodos anteriores e as justificativas para o desempenho municipal.

- Para apresentação das demais despesas por Órgão/Secretaria

27. Apresentar, por Secretaria, relação de despesas pagas, no período, apresentadas por objeto de despesa para demonstrar a aplicação dos recursos públicos em cada uma das unidades estruturantes da administração direta;

28. Apresentar todas as ações realizadas pelas demais Secretarias, no período em referência, de forma detalhada por ação (projeto/atividade) da LOA, de modo a verificar a execução das ações previstas, bem como compará-las ao executado no período anterior;
29. Caso haja ação prevista sem execução, no período, sugere-se justificar as razões da não execução.

Para apresentação das destinações de recursos de alienação de ativos

30. Apresentar as classes de bens alienados e o montante arrecadado, acompanhado de informações sobre o processo de alienação dos bens (data de realização e informação para o acesso público do processo);
31. Demonstrar, de forma detalhada, o confronto ente as receitas arrecadadas e as despesas realizadas com os recursos provenientes da alienação de ativos.

Sugere-se que sejam levadas à apreciação para inclusão na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) as proposições aqui apresentadas e que forem acolhidas pelo governo ou pelos parlamentares, de modo que tais práticas possam ser legitimadas e cumpridas, consoante o princípio constitucional da legalidade e em data anterior à realização das Audiências Públicas quadrimestrais.

Propõe-se, ainda, que o material da audiência pública seja encaminhado aos gabinetes de todos os Vereadores municipais com antecedência mínima de 48 (quarenta e oito) horas antes da realização da audiência, bem como disponibilizado, com a mesma antecedência, no sítio oficial do município para o acesso público.

Com vistas a ampliar a participação social nas audiências públicas, propõe-se convidar os membros dos Conselhos Gestores municipais a participarem das audiências públicas sobre as metas fiscais, de modo a ampliar o acompanhamento do controle social.

Recomenda-se a abertura de interlocução entre os Poderes Executivo e Legislativo junto às redes de ensino municipal e estadual, para que alunos dos anos finais do fundamental II possam participar das audiências públicas.

Sugere-se, também, o envolvimento da academia nas audiências públicas sobre as metas fiscais, de modo que as universidades e faculdades, públicas e

privadas, existentes nos municípios da RMS, sejam convidadas a participar desse processo periódico de prestação de contas, de modo a fortalecer e ampliar as discussões junto aos Poderes municipais, assim como possam propôr melhorias às ações públicas.

Propõe-se, ainda, que pelo menos uma das audiências públicas para apresentação das metas fiscais possa ser audiência itinerante, de modo a levar as informações sobre os resultados das ações públicas até o povo. E que, para isso, o Poder Executivo promova a estrutura e divulgação necessárias, bem como disponibilize o material apresentado com certa antecedência e que as informações sejam detalhadas e explicadas com simplicidade. E, que os Parlamentares se façam presentes, principalmente, os Vereadores da Comissão Mista e a audiência possa ser realizada em um local estratégico, a exemplo de centros comunitários, para garantir que a sociedade possa se sentir envolvida no processo para atuar como fiscal das ações do governo.

Recomenda-se que seja criado no Portal da Transparência do Poder Executivo um espaço aberto ao público, como um canal de ideias, para que temáticas sejam sugeridas, bem como as dificuldades e solicitações de melhorias para a apresentação das informações nas audiências possam ser registradas pela sociedade.

Por fim, sugere-se que, em todas as audiências, seja disponibilizado um formulário impresso, no qual estejam contidas perguntas simples e sucintas, de modo que a impressão do público presente, acerca da clareza e compreensibilidade das informações apresentadas, pelo Poder Executivo, seja registrada, assim como este possa contemplar espaço para sugestões de melhorias na qualidade da comunicação e da transparência entre o poder público e a sociedade.

7. CONCLUSÃO

As proposições de melhorias detalhadas no tópico anterior corroboram o objetivo deste Relatório Técnico, cuja pesquisa investigou de que forma as metas fiscais, bem como outras informações relacionadas, poderiam ser apresentadas nas audiências públicas quadrimestrais, no âmbito do Poder Executivo Municipal, para fins de estímulo e ampliação da participação do controle social dos recursos públicos. Viabilizou-se, desse modo, a elaboração deste relatório que procedeu à avaliação das audiências públicas sobre as metas fiscais, levantando e apresentando proposições concernentes a uma melhor compreensão e utilização da sociedade sobre as informações prestadas pelos municípios da Região Metropolitana de Salvador.

Para alcançar esse objetivo investigou-se o formato, o conteúdo e a participação social das Audiências Públicas, para apresentação e avaliação das metas fiscais realizadas pelos municípios da Região Metropolitana de Salvador-BA à luz da LRF, no período de 2017 a 2020. Identificou-se, a partir dos registros em atas, as semelhanças e diferenças quanto ao formato, conteúdo e a participação popular das apresentações das Audiências Públicas, entre os treze municípios da região estudada; averiguou-se os resultados das metas e limites fiscais apurados e informados em sítios oficiais e a sua compatibilidade com os questionamentos registrados em ata; verificou-se possíveis contribuições a serem incorporadas às apresentações das Audiências Públicas sobre as metas fiscais dos entes municipais, bem como identificou-se as dificuldades do público participante em acessar, compreender e utilizar as informações fiscais no efetivo controle social.

Quanto ao formato, conteúdo e participação da sociedade e de seus representantes no Legislativo apresentados nas audiências, assim como as semelhanças e diferenças desses pontos analisados entre os municípios da RMS verificou-se que, de modo geral, há muitas semelhanças tanto no formato e conteúdo quanto no quesito participação nas audiências públicas. As audiências, via de regra foram solicitadas pelo Poder Executivo à Câmara Municipal de Vereadores; realizadas na Casa Legislativa; apresentadas, em sua grande maioria, pelo Secretário Municipal da Fazenda, de forma presencial, com exposição verbal e utilização de aparelhamento tecnológico para projeção do conteúdo em slides; apresentaram conteúdos semelhantes acerca das metas e limites fiscais: receitas, despesas, resultado orçamentário, resultados primário e nominal, receita corrente líquida, despesa

consolidada líquida, despesa com pessoal, aplicação para atendimento dos limites com educação (MDE e FUNDEB) e ações em serviços públicos de saúde (ASPS); constatando-se similaridade, na grande maioria dos municípios, quanto à participação de Vereadores, servidores e públicos em geral.

A média de participação de vereadores apresentou-se muito baixa, apurando-se, no melhor cenário, a participação de apenas metade dos vereadores eleitos e, no pior cenário, sem nenhuma participação dos representantes do povo. Em média, seis dos treze municípios da RMS apresentaram, pelo menos, 2/3 dos vereadores da Comissão, de que trata o Art. 166 da Constituição Federal. Constatou-se, ainda, que a presença do Prefeito municipal foi a maior motivação em três dos treze municípios para atrair e elevar o número do público presente nas audiências públicas realizadas no período analisado. Contudo, a despeito de elevado número de participantes em alguns municípios, os relatos de Vereadores sugeriram que o volume de pessoas presentes não se referia à participação popular.

As diferenças verificadas, a partir das análises das atas, referiram-se à participação e ao conteúdo. A presença e participação de chefes do Poder Executivo de alguns municípios alavancou o número de participantes nas audiências, o que pode justificar a interação ocorrida entre os atores implicados, em grande medida, pelos questionamentos realizados durante as audiências públicas, assim como o conteúdo apresentado acompanhado de esclarecimentos quanto a conceitos, finalidades e justificativas sobre os resultados apurados podem ter contribuído para o estímulo e ampliação da participação do público, a exemplo do ocorrido nos municípios de Camaçari, Mata de São João e Simões Filho, no período analisado.

Quanto ao objetivo da audiência, apresentado por representantes tanto do Poder Executivo quanto do Poder Legislativo, a maioria dos municípios limitou-se a vincular a realização das audiências ao cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal, não relacionando o ato e o espaço a uma arena legítima para promover o debate, a fiscalização e o controle social. Os esclarecimentos sobre o conteúdo apresentado ocorreram em apenas três dos treze municípios, o que permitiu, a partir das atas, a verificação dos registros expressos, em alguma medida, sobre conceitos, finalidade ou explicações sobre as metas e limites fiscais, bem como algum esclarecimento para os resultados apurados.

A efetiva participação dos presentes às audiências ocorreu, em média, em apenas cinco dos treze municípios, cujas atas apresentaram registros expressos

sobre perguntas, preocupações e pedidos para melhoria das informações apresentadas nas audiências públicas. Os questionamentos apresentaram diversas temáticas e os assuntos tratados em pelo menos dois dos cinco ou seis municípios que expressaram, em ata, suas participações foram: reajuste salarial dos servidores públicos, renúncia de receita, arrecadação e queda na arrecadação, despesa com pessoal, endividamento público, desequilíbrio orçamentário, ações em serviços públicos de saúde, despesas de exercícios anteriores, ações em educação e planejamento orçamentário e financeiro.

Quanto à compatibilidade entre os resultados das metas e limites fiscais apurados e informados em sítios oficiais e os questionamentos registrados em ata, verificou-se que a despeito de diversos resultados negativos ou dignos de explicações, apresentados nas audiências públicas - a exemplo de déficit's orçamentários sucessivos ou alternados, disparidades entre o planejamento e a execução das metas fiscais, metas de resultado primário negativo com projeção de aumento do endividamento público, estouro do limite máximo com despesa de pessoal, não atingimento do mínimo constitucional para as ações de educação, crescente aumento das despesas de custeio em detrimento de investimentos públicos-, na grande maioria dos municípios não houve questionamentos acerca dos resultados apresentados ou acerca dos limites excedidos ou não cumpridos, bem como sobre as medidas a serem tomadas pelo governo visando à recondução prevista na LRF.

Assim como não houve, na grande maioria dos municípios estudados, registros em atas sobre os resultados positivos da gestão, a exemplo do cumprimento do mínimo constitucional com as ações em saúde e significativa redução da Dívida Consolidada Líquida de um exercício para o outro.

As dificuldades apresentadas pelo público participante em acessar, compreender e utilizar as informações fiscais no efetivo controle social, registradas em atas, relacionaram-se à intempestividade da disponibilização do material apresentado aos membros do Legislativo, à falta de clareza nas informações sobre receitas, despesas, dívida públicas etc., ao desconhecimento sobre onde e como acessar as informações prestadas acerca dos resultados fiscais e outras informações relacionadas.

As preocupações, também registradas em atas, voltaram-se à desinformação sobre a política fiscal adotada pelo Poder Executivo, em especial, após possíveis

mudanças da política planejada, à desconfiança dos atos e informações da gestão, à ausência ou reduzida participação popular nas audiências e às possíveis falhas no controle dos gastos públicos.

As sugestões de melhorias registradas, em ata, direcionaram-se à forma de apresentação das informações nas audiências públicas, bem como na melhoria dos atos de gestão dos poderes Executivo e Legislativo.

Sobre a forma de apresentação sugeriu-se, em ata, que as audiências sejam apresentadas por agentes públicos implicados no processo, de modo a responder, com propriedade, aos questionamentos do público presente; que as despesas possam ser demonstradas por órgãos, ou seja, por secretarias, e pelos secretários de cada pasta, com o fito de demonstrar a destinação dos recursos públicos por área de atuação; de que as dívidas públicas sejam apresentadas de forma detalhada e os relatórios fiscais encaminhados, periodicamente, ao Legislativo. Sobre os atos de gestão recomendados ao Poder Executivo, estes relacionaram-se à prestação de informações sobre a política fiscal adotada pelo governo local e à melhoria na interlocução com o Legislativo. Enquanto ao Poder Legislativo foi sugerido ampliar a fiscalização das ações do Poder Executivo quanto à estrutura e funcionamento dos equipamentos públicos e buscar cursos de aperfeiçoamento e capacitação para os Edis, sobre orçamento público.

No tocante às limitações desta investigação, não foi possível garantir que o representado nas 154 (cento e cinquenta e quatro) atas públicas analisadas reflète fiel e totalmente a realidade das audiências públicas realizadas. A maior limitação se deu pela precariedade de informações das atas e listas de presença cujos registros não permitiram afirmar se entre os presentes houve relevante participação popular, bem como não há como garantir que os questionamentos apresentados em atas e trazidos a este Relatório foram todos os questionamentos ou possíveis dificuldades vivenciadas por vereadores, servidores públicos e cidadãos municipais, em todos os municípios da RMS, reduzindo as possibilidades de a pesquisa demonstrar, de forma mais ampliada, as necessidades e anseios do público presente, acerca de sua compreensibilidade sobre as informações prestadas e de verificar se a transparência estava garantida nessas ações do Poder Executivo.

Além desta limitação apresentada, houve também a pouca exploração dessa temática nos estudos científicos publicados que pudessem apresentar experiências de outros entes municipais, a respeito da transparência fiscal nas audiências públicas

quadrimestrais.

Contudo, em que pese as limitações encontradas e aqui apresentadas, considerando os registros das atas analisadas quanto à tímida participação dos vereadores eleitos, à participação parcial dos vereadores da Comissão designada, aos relatos de vereadores reclamando pela participação popular, mesmo em audiência pública com mais de 100 (cem) participantes, pode-se concluir que há fortes indicativos de exígua participação tanto da população quanto dos representantes do povo no LegislativoR, nas audiências públicas para demonstração e avaliação das metas fiscais em cumprimento à Lei de Responsabilidade Fiscal.

Ademais, considerando os registros em atas sobre a falta de clareza das informações, a ausência de encaminhamento prévio das informações ao Legislativo para que houvesse melhor atuação dos vereadores nas audiências, a falta de detalhamento das informações prestadas como uma ação manifestada do público presente, verificou-se, também, em grande medida, a omissão do mesmo público pela ausência de questionamentos e interferências diante de resultados discrepantes do planejado, bem como do não atingimento dos limites mínimos constitucionais ou do crescimento do endividamento, o que pode ser um sinal de falta de compreensão do público diante das informações apresentadas, o que leva a concluir que há, também, fortes indicativos de precária transparência na apresentação das audiências públicas para apresentação e avaliação das metas fiscais.

Nesse diapasão, esta investigação não pretendeu esgotar o tema, porém permitiu concluir, com base nos documentos analisados, que a participação popular característica do Estado Democrático e de Direito e garantida pela Constituição Cidadã, bem como os numerosos mecanismos para operacionalizá-la, também garantidos constitucionalmente e por normas infralegais, com destaque para as Audiências Públicas, sozinhos, não garantem a efetividade da participação popular na decisões e na fiscalização da coisa pública.

Para garantir a necessária efetividade, de acordo com tudo aqui exposto, tanto registrado na literatura especializada quanto nos estudos apresentados sobre os municípios da RMS e de outros municípios em estudos relacionados, é imprescindível reconhecer que a Participação Popular é um direito constitucional e que a população deve estar ciente de seu protagonismo na relação com o Estado. Contudo, há de se reconhecer também que, na prática, a participação popular é, sobretudo, uma questão política que depende, em grande medida, da vinculação e do compromisso dos

governantes com os ideais da democracia participativa que, embora parcialmente praticada pelos gestores públicos, rege esse país.

Ademais, é necessário que aqueles que decidiram cuidar do que é público coloquem em prática ações que visem minimizar as dificuldades de compreensão da população e dos parlamentares frente às informações fiscais e outras a elas relacionadas, prestadas por ocasião das audiências públicas, a exemplo das propostas de melhorias aqui apresentadas, para que a participação social avance, a partir de uma relação contínua e produtiva entre o Estado e a Sociedade.

Do contrário, a administração pública, em especial a dos municípios da RMS, foco deste Relatório Técnico, continuará retroalimentando um infundável fluxo em que o resultado continuará produzindo mais do mesmo. Diante dos fortes indicativos de precária participação popular e de seus representantes no Legislativo e de precária compreensão sobre as informações prestadas comprometendo a transparência das Audiências Públicas para o acompanhamento das metas fiscais, cumprindo, apenas, o formalismo legal para evitar as sanções por parte do Tribunal de Contas, é possível ainda concluir que há fortes indicativos de inefetividade das audiências públicas e precário e, portanto, inefetivo controle social.

Sugere-se para os próximos estudos sobre o tema transparência pública nas audiências para a demonstração e avaliação das metas fiscais no âmbito municipal, a elaboração de modelo complementar de apresentação da audiência sobre as metas fiscais e outras informações a elas relacionadas, que contemple uma maneira mais simples e compreensível para que a população e seus representantes possam melhor entender os resultados fiscais apresentados. Torna-se necessário um maior aprofundamento na investigação sobre as formas utilizadas pelos municípios para a elaboração das metas fiscais, as quais configuraram-se discrepantes com a execução, quase que de forma homogênea, em todos os municípios da RMS, revelando, possivelmente, falhas da gestão pública municipal no planejamento das metas fiscais.

REFERÊNCIAS

ABREU, W. M. de; GOMES, R. C.; RIBEIRO, D. C.; MATIAS-PEREIRA, J.; SOUZA, F. J. B. de. Participação política e gestão fiscal explicam desenvolvimento social nos municípios brasileiros?. **Revista do Serviço Público**, 70(1), 83-102. 2019.

Disponível em <http://www.spell.org.br/documentos/ver/53580/participacao-politica-e-gestao-fiscal-explicam-desenvolvimento-social-nos-municipios-brasileiros->. Acesso em: 20 Out. 2022.

AFONSO, J. R. Orçamento público no Brasil: história e premência de reforma.

Espaço Jurídico Journal of Law, v. 17, n. 1, p. 9-28, jan./abr. 2016. Disponível em: <https://periodicos.unoesc.edu.br/espacojuridico/article/view/9555/pdf>. Acesso em: 6 abr. 2023.

AMORIM, Sônia Naves David. Ética na esfera pública: a busca de novas relações Estado/Sociedade. **Revista do Serviço Público**. Brasília, 2000. Enap, ano 41, n. 2, p. 95-1. Disponível em: <

<https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/327/333>. Acesso em: 06 abr. 2023.

ARAÚJO, Inaldo da Paixão Santos; SANTOS ARAÚJO, Daniel Gomes Arruda.

Contabilidade Pública: da teoria à prática. Atualizada conforme a Lei de Responsabilidade Fiscal. São Paulo. São Paulo: Saraiva, 2004.

AUGUSTINHO, S. M., OLIVEIRA, A. G. A informação contábil pública como instrumento de controle social: a percepção de líderes comunitários da cidade de Curitiba. **Revista de Informação Contábil**, 8(2), 49-68, 2014. Disponível em:

https://www.researchgate.net/publication/313510745_A_INFORMATIONAO_CONTABIL_PUBLICA_COMO_INSTRUMENTO_DE_CONTROLE_SOCIAL_A_PERCEPCAO_DE_LIDERES_COMUNITARIOS_DA_CIDADE_DE_CURITIBA. Acesso em: 20 Abr 2023.

BAHIA. Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI).

Território de Identidade Metropolitano de Salvador. Salvador, 2021. Disponível em:

https://www.sei.ba.gov.br/images/informacoes_por/territorio/indicadores/pdf/metropolitanoedesalvador.pdf. Acesso em 20 dez 2022.

_____. Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia. **Anuário 2019 IEGM TCM/BA**. Salvador, 2020. Disponível em: <https://www.tcm.ba.gov.br/wp-content/uploads/2021/09/anuario-2019.pdf>. Acesso em 24 ago 2022.

_____. Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia (TCM/BA). **e-TCM Consulta Pública**. 2022. Disponível em: <

<https://e.tcm.ba.gov.br/epp/ConsultaPublica/listView.seam>>. Acesso em: 06 de out de 2022.

BENEDICTO, S. C. et al. A Compreensão dos cidadãos acerca dos demonstrativos públicos: uma análise em três municípios mineiros. *In*: XXXV Encontro da ANPAD, 2011, Rio de Janeiro. **Anais...** Disponível em:

http://www.anpad.org.br/eventos.php?cod_evento=1&cod_evento_edicao=58&cod_edicao_subsecao=736&cod_edicao_trabalho=13083.

http://www.anpad.org.br/abrir_pdf.php?e=MTMwODM.

<https://www.revistaespacios.com/a16v37n31/16373101.html>. Acesso em: 26 abr. 2021.

BOBBIO, Norberto. **Estado, governo e sociedade**. 4.ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

_____. **O futuro da democracia**. 8.ed. São Paulo: Paz e Terra. 2002.

BONAVIDES, Paulo. **Teoria Constitucional da Democracia Participativa** (Por um Direito Constitucional de luta de resistência por uma Nova Hermenêutica, Por uma nova repolitização da legitimidade). São Paulo: Malheiros Editores, 2001.

BRASIL. **Cartilha Controle Social Orientações aos cidadãos para participação na gestão pública e exercício do controle social** – Coleção olho vivo – Brasília – DF 2012- CGU <https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/controle-social/arquivos/controlesocial2012.pdf>. Acesso em 21 jun. 2023.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília: Congresso Nacional, 1988.

_____. Decreto nº. 8.243/2014. Institui a Política Nacional de Participação Social (PNPS) e o Sistema Nacional de Participação Social (SNPS) e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF: Palácio do Planalto, 2014. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2014/decreto/d8243.htm. Acesso em: 10. Jul. 2021.

_____. Emenda Constitucional nº 29, de 13 de Setembro de 2000. Altera os arts. 34, 35, 156, 160, 167 e 198 da Constituição Federal e acrescenta artigo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para assegurar os recursos mínimos para o financiamento das ações e serviços públicos de saúde. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF: Palácio do Planalto, 2000b. Disponível em: [EMC29 \(planalto.gov.br\)](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp29.htm). Acesso em 12 de mai 2023.

_____. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF: Palácio do Planalto, 2000a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 26 abr. 2021.

_____. Lei Complementar nº 131, de 27 de Maio de 2009. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF: Palácio do Planalto, 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm. Acesso em: 12 jul. 2021.

_____. Lei Complementar nº 141, de 13 de Janeiro de 2012. Regulamenta o § 3º do art. 198 da Constituição Federal para dispor sobre os valores mínimos a serem aplicados anualmente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios em ações e serviços públicos de saúde; estabelece os critérios de rateio dos recursos de transferências para a saúde e as normas de fiscalização, avaliação e controle das despesas com saúde nas 3 (três) esferas de governo; revoga dispositivos das Leis nºs 8.080, de 19 de setembro de 1990, e 8.689, de 27 de julho de 1993; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF: Palácio do Planalto, 2012b. Disponível em: [Lcp 141 \(planalto.gov.br\)](http://www.planalto.gov.br/lcp/141.htm). Acesso em 05 de mai 2023.

_____. Lei Complementar nº 156, de 28 de dezembro de 2016. Estabelece o plano de auxílio aos estados e medidas de estímulo ao reequilíbrio fiscal. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 28 dez. 2016b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp156.htm. Acesso em: 12 de Jul. 2021.

_____. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF Palácio do Planalto, 1964. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320Compilado.htm. Acesso em: 15 abr. 2021.

_____. Lei Nº 9.394, de 20 de dezembro de 1966. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 23 dez. 1966. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm. Acesso em: 05 jun 2023.

_____. Lei nº 10.257 de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. 2001c. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2001. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LEIS_2001/L10257.htm. Acesso em 01 de mai 2023.

_____. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF: Palácio do planalto, 2011a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em: 26 abr. 2021.

_____. Lei Nº 14.560, de 26 de abril de 2023. Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), para inserir, como despesa de manutenção e desenvolvimento do ensino, aquela realizada com atividades curriculares complementares. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF: Palácio do planalto, 2023. Disponível em: [L14560 \(planalto.gov.br\)](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2023/2023/lei/l14560.htm). Acesso em: 05 jun 2023.

_____. Ministério da Educação. **Fundo Nacional de Desenvolvimento da**

Educação (FNDE). 2023. FUNDEB. Disponível em: <https://www.gov.br/fnde/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/financiamento/fundeb>. Acesso em: 08 mai 2023.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Informe Controle Social Bolsa Família - Participação Social, uma evolução da democracia em benefício de todos**. Nº 13. 2008. Disponível em: https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/bolsa_familia/informe_controle_social/Informe%2013.pdf . Acesso em: 24 de jun. de 2021.

_____. Resolução 40/2001, de 21 de dezembro de 2001. Dispõe sobre os limites globais para o montante da dívida pública consolidada e da dívida pública mobiliária dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, em atendimento ao disposto no art. 52, VI e IX, da Constituição Federal. Seção 1. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2001b. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/ressen/2001/resolucao-40-20-dezembro-2001-429320-norma-actualizada-pl.html>. Acesso em 10 mai 2023.

_____. Resolução 43/2001, de 25 de dezembro de 2001. Dispõe sobre as operações de crédito interno e externo dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, inclusive concessão de garantias, seus limites e condições de autorização, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2001a. Disponível em: <https://www.gov.br/trabalho-e-previdencia/pt-br/images/previdencia/2016/06/Resolu43de2001doSenadoFederal.pdf>. Acesso em : 10 mai 2023.

_____. Resolução 48/2007, de 21 de dezembro de 2007. Dispõe sobre os limites globais para as operações de crédito externo e interno da União, de suas autarquias e demais entidades controladas pelo poder público federal e estabelece limites e condições para a concessão de garantia da União em operações de crédito externo e interno. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2007. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/ressen/2007/resolucao-48-21-dezembro-2007-567379-norma-actualizada-pl.pdf>. Acesso em 20 Out. 2022.

_____. Secretaria do Tesouro Nacional (STN). **Manual de Demonstrativos Fiscais: aplicado à União e aos Estados, Distrito Federal e Municípios**. Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional. 8.ed. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, Subsecretaria de Contabilidade Pública, Coordenação-Geral de Normas de Contabilidade Aplicadas à Federação, 2017. 661 p. : il. ; 28 cm. Disponível em: https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9_ID_PUBLICACAO:28654. Acesso em 08 de jan. de 2022

_____. Secretaria do Tesouro Nacional (STN). **Manual de Demonstrativos Fiscais: aplicado à União e aos Estados, Distrito Federal e Municípios**. Ministério da Economia, Secretaria do Tesouro Nacional. 12.ed. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, Subsecretaria de Contabilidade Pública, Coordenação-Geral de Normas de Contabilidade Aplicadas à Federação, 2021. p. 675: il. ; 28 cm. Disponível em: https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9_ID_PUBLICACAO_ANEXO:16584. Acesso em 30 de jun. de 2022.

_____. Secretaria do Tesouro Nacional (STN). **Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro – Siconfi**. 2022. Disponível em: <<https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/index.jsf>>. Acesso em: 05 de out de 2022.

BRAVO, Maria Inês Souza; PEREIRA. Potyara A. P. **Política social e democracia**. 5 ed. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: UERJ, 2012.

BOULLOSA, Rosana de Freitas (Org.). **Dicionário para a formação em gestão social**. Salvador: Editora CIAGS/UFBA, 2014. (Série Editorial CIAGS, Coleção Observatório da Formação em Gestão Social)

CAMAÇARI. **Ata do 1º quadrimestre. 2017**. Disponível em:<https://e.tcm.ba.gov.br/epp/Consulta Pública/listView.seam> . Acesso em 30 jun 2022.

_____. **Ata do 1º quadrimestre. 2018**. Disponível em:<https://e.tcm.ba.gov.br/epp/Consulta Pública/listView.seam> . Acesso em 30 jun 2022.

_____. **Ata do 1º quadrimestre. 2019**. Disponível em:<https://e.tcm.ba.gov.br/epp/Consulta Pública/listView.seam> . Acesso em 30 jun 2022.

_____. **Ata do 1º quadrimestre. 2020**. Disponível em:<https://e.tcm.ba.gov.br/epp/Consulta Pública/listView.seam> . Acesso em 30 jun 2022.

_____. **Ata do 3º quadrimestre. 2017**. Disponível em:<https://e.tcm.ba.gov.br/epp/Consulta Pública/listView.seam> . Acesso em 30 jun 2022.

_____. **Ata do 3º quadrimestre. 2018**. Disponível em:<https://e.tcm.ba.gov.br/epp/Consulta Pública/listView.seam> . Acesso em 30 jun 2022.

_____. **Ata do 3º quadrimestre. 2019**. Disponível em:<https://e.tcm.ba.gov.br/epp/Consulta Pública/listView.seam> . Acesso em 30 jun 2022.

_____. **Ata do 3º quadrimestre. 2020**. Disponível em:<https://e.tcm.ba.gov.br/epp/Consulta Pública/listView.seam> . Acesso em 30 jun 2022.

_____. **Audiência Pública para Prestação de Contas do 3º Quad. de 2020 da SEFAZ** – 26 de fevereiro de 2021. Disponível em: <https://youtube.com/watch?v=SS7Lr9HRz-0>. 26 de Fevereiro 2021 - YouTube. Acesso em 20 set 2022.

CARVALHO JR., Antônio Carlos Costa d'Ávila; FEIJÓ, Paulo Henrique. **Entendendo Resultados Fiscais**. Brasília: Gestão Pública, 2015

CONCEIÇÃO, A. C. L. **Controle Social da Administração Pública: Informação & Conhecimento – interação necessária para a efetiva participação popular nos orçamentos públicos.** 2010. Trabalho de conclusão de curso (Especialização em Orçamentos Públicos) - Instituto Serzedello Corrêa, Brasília, 2010. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A24F0A728E014F0ADED2B42F79>. Acesso em: 15 maio 2020.

CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE (CFC). CFC publica Estrutura Conceitual do setor público. **Jornal do CFC.** Boletim Informativo do Conselho Federal de Contabilidade. Brasília, 2016. Disponível em: https://cfc.org.br/wp-content/uploads/2020/10/jornal135_set_out_web.pdf. Acesso em: 30 abr 2023.

COSTA, Débora M.F. **Transparências na Prestação de Contas das Entidades Públicas Municipais: Um estudo sobre as Audiências Públicas.** Cacoal, 2009. Disponível em: < <https://core.ac.uk/download/pdf/294853343.pdf> > .Acesso em: 11 Jul 2021.

CRUZ Claudia Ferreira da. **Responsabilidade na Gestão Fiscal: um estudo em grandes municípios com base nos pilares da Lei de Responsabilidade Fiscal no período de 2010-2013.** São Paulo, 2015. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/12/12136/tde-25062015-094403/publico/TeseClaudiaCruzVC.pdf>

CRUZ, Claudia Ferreira da; FERREIRA, Aracéli Cristina de Souza; SILVA, Lino Martins da; MACEDO, Marcelo Álvaro da Silva. Um Estudo Empírico sobre a Transparência da Gestão Pública dos Grandes Municípios Brasileiros. EnAPG Encontro de Administração Pública e Governança ANPAD. Vitória, 2010. **Anais...**

DIAS FILHO, José Maria. A *accountability* no contexto da responsabilidade fiscal: a compreensibilidade de seus instrumentos. **Revista de Contabilidade da Ufba.** Salvador, v. 3, n. 2, p.3 - 4, 2009. Disponível em: <https://periodicos.ufba.br/index.php/rcontabilidade/article/view/3815/2786>. Acesso em: 15 nov. 2020.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (FIRJAN). **Evolução por Indicador 2013 a 2020 – IFGF.** Rio de Janeiro, 2021. Disponível em: <https://view.officeapps.live.com/op/view.aspx?src=https%3A%2F%2Fwww.firjan.com.br%2Fdata%2Ffiles%2F96%2FA2%2F97%2F13%2FBCE9C7109125A9C7A8A809C2%2FFirjan%2520-%2520Evolucao%2520por%2520Indicador%25202013%2520a%25202020%2520-%2520IFGF%25202021.xlsx&wdOrigin=BROWSELINK>. Acesso em 15 set 2022.

_____. **Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal (IFDM).** Rio de Janeiro, 2021. Acesso em 11 de jan de 2023. Disponível em: <https://www.firjan.com.br/data/files/7D/D1/57/B0/9BE9C7109125A9C7A8A809C2/IFGF%202021%20-%20Analise%20Especial%20-%20BA.pdf> .Acesso em: 15 set 2022.

FERREIRA, Manuela de Almeida Fernandes; SAUERBRONN, Fernanda Filgueiras.

Integração do Conhecimento Contábil à Prática de Participação Social: a Percepção dos Conselheiros Municipais de Assistência Social do Rio de Janeiro. **Revista pensar contábil**. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2021. Acesso em 20 de abr de 2023. Disponível em: <http://www.atena.org.br/revista/ojs-2.2.3-08/index.php/pensarcontabil/article/viewFile/3704/2786>. Acesso em: 10 de fev. 2023.

FIRMO FILHO, Alípio Reis. WARPECHOWSKI, Ana Cristina Moraes. RAMOS FILHO, Carlos Alberto de Moraes. (Coord.). **Responsabilidade na Gestão Fiscal: estudos em homenagem aos 20 anos da lei complementar nº 101/2000**. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

FONSECA, Igor Ferraz; REZENDE, Raimor Rodrigues; OLIVEIRA, Marília Silva; PEREIRA, Ana Karine. Audiências públicas: fatores que influenciam seu potencial de efetividade no âmbito do Poder Executivo federal. **Revista do Serviço Público**, Brasília v. 64 (1): 7-29. 2013. Disponível em: <<https://revista.ena.gov.br/index.php/RSP/article/view/113/109> >. Acesso em 07 mai 2023.

FOX, J. **Government transparency and policymaking**. New Haven, 2005. Disponível em: < <https://www.files.ethz.ch/isn/30193/2005-01.pdf>. Acesso em: 25 de Mar 2023.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 1991.

HEALD, D. *Fiscal transparency: concepts, measurement and UK practice*. **Public Administration**, Malden, v. 81, n. 4, p. 723-759, 2003. Disponível em: <https://www.davidheald.com/publications/ftheald.pdf?origin=publication_detail?origin=publication_detail >. Acesso em 22 de Mar. 2023.

INTERNATIONAL FEDERATION OF ACCOUNTANTS (IFAC). **Governance in the Public Sector: A Governing Body Perspective**. International Public Sector Study. New York, 2001. Disponível em: : <https://www.ifac.org/flysystem/azure-private/publications/files/study-13-governance-in-th.pdf>. Acesso em: 02 ago 2023.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Cidades IBGE**. 2021. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/ba>>. Acesso em: 30 de jun. 2022.

KAUARK, Fabiana da Silva; MANHÃES, Fernanda Castro; MEDEIROS, Carlos Henrique. **Metodologia da Pesquisa: um Guia Prático**. Itabuna: Via Litterarum, 2010. Disponível em: < http://www.pgcl.uenf.br/arquivos/livrode Metodologia da Pesquisa 2010_011120181549.pdf>. Acesso em: 24 de jun. de 2021.

LAURO DE FREITAS, **Ata do 1º quadrimestre. 2017**. Disponível em: <https://e.tcm.ba.gov.br/epp/Consulta Pública/listView.seam> . Acesso em 01 jul 2022.

_____. **Ata do 1º quadrimestre. 2018.** Disponível em:<https://e.tcm.ba.gov.br/epp/Consulta Pública/listView.seam> . Acesso em 01 jul 2022.

_____. **Ata do 1º quadrimestre. 2019.** Disponível em:<https://e.tcm.ba.gov.br/epp/Consulta Pública/listView.seam> . Acesso em 01 jul 2022.

_____. **Ata do 1º quadrimestre. 2020.** Disponível em:<https://e.tcm.ba.gov.br/epp/Consulta Pública/listView.seam> . Acesso em 01 jul 2022.

_____. **Ata do 3º quadrimestre. 2017.** Disponível em:<https://e.tcm.ba.gov.br/epp/Consulta Pública/listView.seam> . Acesso em 01 jul 2022.

_____. **Ata do 3º quadrimestre. 2018.** Disponível em:<https://e.tcm.ba.gov.br/epp/Consulta Pública/listView.seam> . Acesso em 01 jul 2022.

_____. **Ata do 3º quadrimestre. 2019.** Disponível em:<https://e.tcm.ba.gov.br/epp/Consulta Pública/listView.seam> . Acesso em 01 jul 2022.

_____. **Ata do 3º quadrimestre. 2020.** Disponível em:<https://e.tcm.ba.gov.br/epp/Consulta Pública/listView.seam> . Acesso em 01 jul 2022.

LAVILLE, Christian; DIONNE, Jean. **A construção do saber:** manual de metodologia da pesquisa em ciências humanas. Porto Alegre: Artmed; Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999.

LYRA, Rubens Pinto. Os conselhos de direitos do homem e do cidadão e a democracia participativa. **Revista de Informação Legislativa. Brasília, a 33 n. 130 abr./jun. 1996.** Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/176437>. Acesso em 29 de abr de 2023

MACEDO, Paulo Sérgio Novais. Democracia Participativa na Constituição Federal Brasileira. **Revista de informação legislativa:** v. 45, n. 178. Brasília, 2008. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/176529/000842786.pdf?sequence=3&isAllowed=y>. Acesso em 30 de abr de 2023.

MADRE DE DEUS, **Ata do 1º quadrimestre. 2017.** Disponível em:<https://e.tcm.ba.gov.br/epp/Consulta Pública/listView.seam> . Acesso em 01 jul 2022.

_____. **Ata do 1º quadrimestre. 2018.** Disponível em:<https://e.tcm.ba.gov.br/epp/Consulta Pública/listView.seam> . Acesso em 01 jul 2022.

_____. **Ata do 1º quadrimestre. 2019.** Disponível em:<https://e.tcm.ba.gov.br/epp/Consulta Pública/listView.seam> . Acesso em 01 jul 2022.

_____. **Ata do 1º quadrimestre. 2020.** Disponível em:<https://e.tcm.ba.gov.br/epp/Consulta Pública/listView.seam> . Acesso em 01 jul 2022.

_____. **Ata do 3º quadrimestre. 2017.** Disponível em:<https://e.tcm.ba.gov.br/epp/Consulta Pública/listView.seam> . Acesso em 01 jul 2022.

_____. **Ata do 3º quadrimestre. 2018.** Disponível em:<https://e.tcm.ba.gov.br/epp/Consulta Pública/listView.seam> . Acesso em 01 jul 2022.

_____. **Ata do 3º quadrimestre. 2019.** Disponível em:<https://e.tcm.ba.gov.br/epp/Consulta Pública/listView.seam> . Acesso em 01 jul 2022.

_____. **Ata do 3º quadrimestre. 2020.** Disponível em:<https://e.tcm.ba.gov.br/epp/Consulta Pública/listView.seam> . Acesso em 01 jul 2022.

_____. **Audiência Pública para avaliação das metas fiscais 1º Quad. de 2020 – 29 de maio de 2020.** Disponível em:
<https://www.youtube.com/watch?v=RBIfMQTj9d8>. **29 de maio 2020 - YouTube.**
Acesso em 20 mai 2023.

MARTINS, L. **Reforma da administração pública e cultura política no Brasil:** uma visão geral. Brasília, Enap, 1997. (Cadernos Enap, 8.). Disponível em:
<https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/1748/1/caderno%20enap%208.pdf>.
Acesso em: 29 mar 2023.

MATA DE SÃO JOÃO. **Ata do 1º quadrimestre. 2017.** Disponível em:<https://e.tcm.ba.gov.br/epp/Consulta Pública/listView.seam> . Acesso em 30 jun 2022.

_____. **Ata do 1º quadrimestre. 2018.** Disponível em:<https://e.tcm.ba.gov.br/epp/Consulta Pública/listView.seam> . Acesso em 30 jun 2022.

_____. **Ata do 1º quadrimestre. 2019.** Disponível em:<https://e.tcm.ba.gov.br/epp/Consulta Pública/listView.seam> . Acesso em 30 jun 2022.

_____. **Ata do 1º quadrimestre. 2020.** Disponível em:<https://e.tcm.ba.gov.br/epp/Consulta Pública/listView.seam> . Acesso em 30 jun 2022.

_____. **Ata do 3º quadrimestre. 2017.** Disponível em: <https://e.tcm.ba.gov.br/epp/Consulta Pública/listView.seam> . Acesso em 30 jun 2022.

_____. **Ata do 3º quadrimestre. 2018.** Disponível em: <https://e.tcm.ba.gov.br/epp/Consulta Pública/listView.seam> . Acesso em 30 jun 2022.

_____. **Ata do 3º quadrimestre. 2019.** Disponível em: <https://e.tcm.ba.gov.br/epp/Consulta Pública/listView.seam> . Acesso em 30 jun 2022.

_____. **Ata do 3º quadrimestre. 2020.** Disponível em: <https://e.tcm.ba.gov.br/epp/Consulta Pública/listView.seam> . Acesso em 30 jun 2022.

_____. **Audiência Pública de Apresentação de Metas Fiscais.** Apresentação, pelo Poder Executivo, do Relatório de Metas Fiscais do 3º Quadrimestre de 2020. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=SXdx-wCQfgg> . Acesso em 21 mai 2022.

MATIAS-PEREIRA, J. A governança corporativa aplicada no setor público brasileiro. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 2, n. 1, p. 109-134, 2010. Disponível em: <http://www.spell.org.br/documentos/ver/9713/a-governanca-corporativa-aplicada-no-setor-publico-brasileiro/i/pt-br> . Acesso em: 27 mar. de 2022.

_____. **Manual de Gestão Pública Contemporânea.** 4.ed. São Paulo: Atlas, 2012.

MENDES, Constantino Cronemberger; SOUZA, Thiago Silva; ABREU, Welles Matias. XI Prêmio SOF de Monografias, 2ª Menção honrosa: **Orçamento plurianual e planejamento - conflitos alocaticos, distributivos e equilíbrio fiscal.** Brasília, 2022. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/6919/1/1.5.%20XI%20Pr%C3%AAmio%20SOF.pdf> . Acesso em 05 jan 2023.

MODESTO, Paulo. **Participação popular na administração pública.** Mecanismos de operacionalização. SADireito, 4 fev. 2002. Disponível em: <https://jus.com.br/artigos/2586/participacao-popular-na-administracao-publica> . Acesso em: 07 mai 2023.

MOREIRA NETO, Diogo Figueiredo. **Direito da Participação Política.** Rio de Janeiro, Renovar, 1992.

OLIVEIRA, Gustavo Justino de. Participação Administrativa. **A&C Revista de Direito Administrativo e Constitucional**, Belo Horizonte, ano 5, n. 20, p. 167-194, abr./jun. 2005. Disponível em https://www.researchgate.net/publication/43604669_Participacao_administrativa . Acesso em: 30 de abr de 2023.

OLIVEIRA, Gustavo Justino de; SCHWANKA, Cristiane. A administração consensual

como a nova face da administração pública no século XXI: fundamentos dogmáticos, formas de expressão e instrumentos de ação. **Revista da Faculdade de Direito**, São Paulo, p. 303-322, 2009. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/67859>. Acesso em 26 de abr de 2023.

PEDERIVA, João Henrique. Accountability, Constituição e Contabilidade. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília a. 35 n. 140 out./dez. 1998. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/414/r140-03.pdf>. Acesso em: 29 de abr de 2023.

PIRES, José Santo Dal Bem; MOTTA, Walmir Francelino. A evolução histórica do orçamento público e sua importância para a sociedade. **Revista Enfoque: Reflexão Contábil**, Maringá, vol. 25-N.2, Maio-Agosto, 2006. Disponível em: https://www.academia.edu/76203107/A_evolu%C3%A7%C3%A3o_hist%C3%B3rica_do_or%C3%A7amento_p%C3%BAblico_e_sua_import%C3%A2ncia_para_a_sociedade. Acesso em: 30 abr 2023.

POJUCA. **Ata do 1º quadrimestre. 2017**. Disponível em: <https://e.tcm.ba.gov.br/epp/Consulta Pública/listView.seam> . Acesso em 30 jun 2022.

_____. **Ata do 1º quadrimestre. 2018**. Disponível em: <https://e.tcm.ba.gov.br/epp/Consulta Pública/listView.seam> . Acesso em 30 jun 2022.

_____. **Ata do 1º quadrimestre. 2019**. Disponível em: <https://e.tcm.ba.gov.br/epp/Consulta Pública/listView.seam> . Acesso em 30 jun 2022

_____. **Ata do 1º quadrimestre. 2020**. Disponível em: <https://e.tcm.ba.gov.br/epp/Consulta Pública/listView.seam> . Acesso em 30 jun 2022.

_____. **Ata do 3º quadrimestre. 2017**. Disponível em: <https://e.tcm.ba.gov.br/epp/Consulta Pública/listView.seam> . Acesso em 30 jun 2022.

_____. **Ata do 3º quadrimestre. 2018**. Disponível em: <https://e.tcm.ba.gov.br/epp/Consulta Pública/listView.seam> . Acesso em 30 jun 2022.

_____. **Ata do 3º quadrimestre. 2019**. Disponível em: <https://e.tcm.ba.gov.br/epp/Consulta Pública/listView.seam> . Acesso em 30 jun 2022.

PLATT NETO, O. A. et al. Publicidade e Transparência das Contas Públicas: obrigatoriedade e abrangência desses princípios na administração pública brasileira. **Contabilidade Vista & Revista**. Belo Horizonte, v.18, n.1, p.75-94, 2007. Disponível em: <https://revistas.face.ufmg.br/index.php/contabilidadevistaerevista/article/view/320>. Acesso em: 15 maio 2021.

SALVADOR. **Ata do 1º quadrimestre. 2017.** Disponível em:<https://e.tcm.ba.gov.br/epp/Consulta Pública/listView.seam> . Acesso em 30 jun 2022.

_____. **Ata do 1º quadrimestre. 2018.** Disponível em:<https://e.tcm.ba.gov.br/epp/Consulta Pública/listView.seam> . Acesso em 30 jun 2022.

_____. **Ata do 1º quadrimestre. 2019.** Disponível em:<https://e.tcm.ba.gov.br/epp/Consulta Pública/listView.seam> . Acesso em 30 jun 2022.

_____. **Ata do 1º quadrimestre. 2020.** Disponível em:<https://e.tcm.ba.gov.br/epp/Consulta Pública/listView.seam> . Acesso em 30 jun 2022.

_____. **Ata do 3º quadrimestre. 2017.** Disponível em:<https://e.tcm.ba.gov.br/epp/Consulta Pública/listView.seam> . Acesso em 30 jun 2022.

_____. **Ata do 3º quadrimestre. 2018.** Disponível em:<https://e.tcm.ba.gov.br/epp/Consulta Pública/listView.seam> . Acesso em 30 jun 2022.

_____. **Ata do 3º quadrimestre. 2019.** Disponível em:<https://e.tcm.ba.gov.br/epp/Consulta Pública/listView.seam> . Acesso em 30 jun 2022.

_____. **Ata do 3º quadrimestre. 2020.** Disponível em:<https://e.tcm.ba.gov.br/epp/Consulta Pública/listView.seam> . Acesso em 30 jun 2022.

SÃO FRANCISCO DO CONDE. **Ata do 1º quadrimestre. 2017.** Disponível em:<https://e.tcm.ba.gov.br/epp/Consulta Pública/listView.seam> . Acesso em 30 jun 2022.

_____. **Ata do 1º quadrimestre. 2018.** Disponível em:<https://e.tcm.ba.gov.br/epp/Consulta Pública/listView.seam> . Acesso em 30 jun 2022.

_____. **Ata do 1º quadrimestre. 2019.** Disponível em:<https://e.tcm.ba.gov.br/epp/Consulta Pública/listView.seam> . Acesso em 30 jun 2022.

_____. **Ata do 1º quadrimestre. 2020.** Disponível em:<https://e.tcm.ba.gov.br/epp/Consulta Pública/listView.seam> . Acesso em 30 jun 2022.

_____. **Ata do 3º quadrimestre. 2017.** Disponível em:<https://e.tcm.ba.gov.br/epp/Consulta Pública/listView.seam> . Acesso em 30 jun

2022.

_____. **Ata do 3º quadrimestre. 2018.** Disponível em: <https://e.tcm.ba.gov.br/epp/Consulta Pública/listView.seam> . Acesso em 30 jun 2022.

_____. **Ata do 3º quadrimestre. 2019.** Disponível em: <https://e.tcm.ba.gov.br/epp/Consulta Pública/listView.seam> . Acesso em 30 jun 2022.

_____. **Ata do 3º quadrimestre. 2020.** Disponível em: <https://e.tcm.ba.gov.br/epp/Consulta Pública/listView.seam> . Acesso em 30 jun 2022.

_____. **Audiência Pública 3º quadrimestre de 2020** – 26 de fevereiro de 2021. Disponível em: <https://youtube.com/watch?v=dgNxqufZd5I>. **26 de fevereiro 2021 - YouTube**. Acesso em 20 mai 2023.

SARAVIA, Enrique. Introdução à teoria da política pública. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. (Org.). **Políticas públicas: coletânea**. vol.1. Brasília: ENAP, 2006. p. 21-41.

SECCHI, Leonardo. **Análise de políticas públicas: diagnóstico de problemas, recomendações de soluções**. São Paulo: Cengage Learning, 2016.

SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 25.ed. Revista e atualizada nos termos da Reforma Constitucional. São Paulo: Malheiros Editores, 2005. Disponível em: https://www.academia.edu/10316007/Livro_completo_Jose_Afonso_da_Silva_Curso_de_direito_constitucional_positivo_1 . Acesso em 02 de mai 2023.

SILVA, Leonardo Xavier da. **Estado e políticas públicas**. Coordenado pela Universidade Aberta do Brasil – UAB/UFRGS e pelo Curso de Graduação Tecnológica – Planejamento e Gestão para o Desenvolvimento Rural da SEAD/UFRGS. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2010.

SILVA, Lino Martins da. **Contabilidade Governamental: um enfoque administrativo da nova contabilidade pública**. 9.ed. São Paulo: Atlas, 2011.

SIMÕES FILHO. **Ata do 1º quadrimestre. 2017.** Disponível em: <https://e.tcm.ba.gov.br/epp/Consulta Pública/listView.seam> . Acesso em 30 jun 2022.

_____. **Ata do 1º quadrimestre. 2018.** Disponível em: <https://e.tcm.ba.gov.br/epp/Consulta Pública/listView.seam> . Acesso em 30 jun 2022.

_____. **Ata do 1º quadrimestre. 2019.** Disponível em: <https://e.tcm.ba.gov.br/epp/Consulta Pública/listView.seam> . Acesso em 30 jun 2022.

_____. **Ata do 1º quadrimestre. 2020.** Disponível em: <https://e.tcm.ba.gov.br/epp/Consulta Pública/listView.seam> . Acesso em 30 jun 2022.

_____. **Ata do 3º quadrimestre. 2017.** Disponível em: <https://e.tcm.ba.gov.br/epp/Consulta Pública/listView.seam> . Acesso em 30 jun 2022.

_____. **Ata do 3º quadrimestre. 2018.** Disponível em: <https://e.tcm.ba.gov.br/epp/Consulta Pública/listView.seam> . Acesso em 30 jun 2022.

_____. **Ata do 3º quadrimestre. 2019.** Disponível em: <https://e.tcm.ba.gov.br/epp/Consulta Pública/listView.seam> . Acesso em 30 jun 2022.

_____. **Ata do 3º quadrimestre. 2020.** Disponível em: <https://e.tcm.ba.gov.br/epp/Consulta Pública/listView.seam> . Acesso em 30 jun 2022.

SOARES, Evana. A Audiência Pública no Processo Administrativo. **Revista Direito e Administração**, Rio de Janeiro, 229: 259-283, jul./set. 2002. Disponível em: < <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/46444/45190>> . Acesso em: 24 de jun. de 2021.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**. Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 20-45. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/soc/a/6YsWyBWZSdFgfSqDVQhc4jm/?format=pdf>. Acesso em: 20 de jan de 2023.

VASCONCELLOS, Marco Antônio Sandoval de. **Economia**: Micro e Macro. 4.ed. São Paulo: Atlas, 2006.

VIGNOLI, Francisco Humberto; FUNCIA, Francisco Rózsa. **Planejamento e orçamento público**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2014.

VIGNOLI, Francisco Humberto, MORAES, Adelaide M. Bezerra. **A Lei de Responsabilidade Fiscal comentada para municípios**. São Paulo: FGV/EAESP, 2002.

YIN, R. K. Pesquisa de Estudo de Caso: Design e Métodos. 2. ed. Mil Oaks, CA: Publicações SAGE, 1994.