



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

**Governança Orçamentária para Execução das Políticas Públicas no
Município de Feira de Santana-Ba**

Jusileide Gomes da Costa

Cruz das Almas - Bahia

2024

Governança Orçamentária para Execução das Políticas Públicas no Município de Feira de Santana-Ba

Jusileide Gomes da Costa
Bacharela em Ciências Contábeis
Faculdade Anísio Teixeira, 2015

Dissertação apresentada ao Colegiado do Programa de Pós-Graduação em Gestão de Políticas Públicas da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia, como requisito parcial para obtenção do Título de Mestre em Gestão de Políticas Públicas.

Orientador: Warli Anjos de Souza

Cruz das Almas - Bahia

2024

FICHA CATALOGRÁFICA

C837g	<p>Costa, Jusileide Gomes da. Governança orçamentária para execução das políticas públicas no Município de Feira de Santana-Ba / Jusileide Gomes da Costa. _ Cruz das Almas, BA, 2024. 102f.; il.</p> <p>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.</p> <p>Orientador: Prof. Dr. Warli Anjos de Souza.</p> <p>1.Políticas públicas – Administração municipal – Feira de Santana (BA). 2.Políticas públicas – Orçamento – Análise. I.Universidade Federal do Recôncavo da Bahia, Centro de Ciências Agrárias Ambientais e Biológicas. II.Título.</p> <p>CDD: 352.08165</p>
-------	--

Ficha elaborada pela Biblioteca Universitária de Cruz das Almas - UFRB. Responsável pela Elaboração Antonio Marcos Sarmento das Chagas (Bibliotecário - CRB5 / 1615).

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

Governança Orçamentária para Execução das Políticas Públicas no
Município de Feira de Santana-Ba
Comissão Examinadora da Defesa de Dissertação de Mestrado Jusileide Gomes da Costa

Aprovada em: 30 de Julho de 2024

Documento assinado digitalmente
 **WARLI ANJOS DE SOUZA**
Data: 16/09/2024 16:15:42-0300
Verifique em <https://validar.itl.gov.br>

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

Orientador

Documento assinado digitalmente
 **JOSE PEREIRA MASCARENHAS BISNETO**
Data: 17/09/2024 13:13:08-0300
Verifique em <https://validar.itl.gov.br>

Prof. Dr. José Pereira Mascarenhas Bisneto
Universidade Federal do Recôncavo da Bahia -UFRB

Examinador Interno

Documento assinado digitalmente
 **JOSE MARIA DIAS FILHO**
Data: 16/09/2024 23:38:34-0300
Verifique em <https://validar.itl.gov.br>

Prof. Dr. José Maria Dias Filho
Universidade Federal da Bahia – UFBA

Examinador Externo

AGRADECIMENTOS

Graças te dou meu Deus, por todos os frutos que tenho colhido, durante minha trajetória, cada batalha, não tem sido fácil, o Senhor também não disse que seria, mas prometeu estar comigo em todo tempo e sei que tem estado! Gratidão oh Meu Deus!

Sou grata a Deus pela oportunidade de concluir mais um ciclo, sou grata a minha família por todo apoio e compreensão nos momentos de ausência, em especial a meu esposo José Raimundo Bastos de Oliveira, que muito me apoia, que muitas vezes mesmo sem compreender onde pretendo chegar ainda assim embarca nos meus projetos, a minha mãe Jacira Gomes da Costa que representa o pilar de fé e perseverança em nosso lar, obrigada minha mãe por tudo e por ser minha maior referência, a meu pai Joselito Ferreira da Costa (In memória) por representar coragem e ousadia em enfrentar os obstáculos impostos pela vida, a minha sobrinha Emanuelle Gomes que é como um combustível para mim, ver a sua admiração em me ver estudar e exercer minha profissão me motiva a seguir e a minha irmã Juliana, por toda a compreensão e apoio.

Gratidão a meu Orientador Professor Doutor Warli Anjos por todos os ensinamentos, paciências, mensagens motivacionais, professor é essencial na realização deste projeto, sou grata a família URFB (Universidade Federal do Recôncavo da Bahia) pelo acolhimento e conhecimento a mim disponibilizado e aos colegas de jornada acadêmica, em especial a turma de Feira de Santana, Annaloise, Daiane, Juliene e Luiz vocês tornaram as idas a Cruz das Almas mais prazerosas.

Não poderia deixar de agradecer aos aprendizados profissionais adquiridos na Fundação Egberto Costa e Unex Feira de Santana, que foram os principais motivadores para que eu buscasse o título de mestre, agradeço aos lançadores da sementinha Antonio Carlos Daltro Coelho, Daniel Pereira e as amigas Aline Miranda, Michelle Cruz e Laís Santana.

Gratidão a Deus e a todos aos amigos que estiveram comigo!

Enfim, mestre!

Governança Orçamentária para Execução das Políticas Públicas no Município de Feira de Santana-Ba

Resumo:

O estudo sobre governança orçamentária para execução das políticas públicas no município de Feira de Santana- Ba, no período de 2012 a 2021. Objetivou analisar a governança orçamentária e as políticas públicas que integram o planejamento e execução orçamentária do município bem como a sustentabilidade das contas públicas. Para tanto, utilizou-se a aplicação de questionário, com uso da escala Likert de cinco pontos, para indicar a percepção dos servidores técnicos, secretários e executivos da Prefeitura Municipal, sobre as dimensões programática, fiscal, participação e *accountability* presentes na governança orçamentária, baseada nos princípios da OCDE e Lei de Responsabilidade Fiscal. Suplementarmente analisou-se dados extraídos do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro – SICONFI, portal de transparência do município e pareceres disponibilizados na plataforma do Tribunal de Contas dos Municípios –TCM Ba. A pesquisa de caráter aplicado exploratório e descritivo evidenciou o comportamento do município em cada uma das dimensões analisadas, concluiu-se a existência de fragilidade na cobrança da dívida ativa, incipiência nos controles internos e que os investimentos locais são brandos. Além disto evidenciou-se o cuidado do município no cumprimento dos prazos constitucionais para elaboração e publicação dos instrumentos legais. Como sugestão de melhoria de procedimentos técnicos elaborou-se uma nota de recomendação técnica instrucional de gestão que subsidiará a operacionalização na cobrança de dívida ativa e controles internos e contribuirá para o desempenho das atividades dos atores envolvidos, bem como auxiliará no controle social.

Palavras-chave: Execução Orçamentária e Financeira, Equilíbrio Fiscal, Controle Social e transparência.

Budgetary Governance for the Execution of Public Policies in the Municipality of Feira de Santana-Ba

Summary:

The study on budgetary governance for the execution of public policies in the municipality of Feira de Santana- Ba, from 2012 to 2021. It aimed to analyze budgetary governance and public policies that integrate the municipality's budgetary planning and execution, as well as the sustainability of accounts public. To this end, a questionnaire was applied, using the five-point Likert scale, to indicate the perception of the technical employees, secretaries and executives of the City Hall, regarding the programmatic, fiscal, participation and accountability dimensions present in budgetary governance, based on OECD principles and Fiscal Responsibility Law. Additionally, data extracted from the Brazilian Public Sector Accounting and Tax Information System – SICONFI, the municipality's transparency portal and opinions made available on the Municipal Audit Court – TCM Ba platform were analyzed. The applied exploratory and descriptive research highlighted the municipality's behavior in each of the dimensions analyzed, concluding that there was weakness in the collection of active debt, incipience in internal controls and that local investments are soft. Furthermore, the municipality's care in complying with constitutional deadlines for the preparation and publication of legal instruments was evident. As a suggestion for improving technical procedures, a management instructional technical recommendation note was prepared that will support the operationalization of active debt collection and internal controls and will contribute to the performance of the activities of the actors involved, as well as assisting in social control.

Keywords: Budgetary and Financial Execution; Fiscal Balance, Social Control and transparency.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ADCT: Atos das Disposições Constitucionais Transitórias
AMF: Anexo de Metas Fiscais
ARO: Antecipação de Receitas Orçamentárias
B.O: Balanço Orçamentário
B.F: Balanço Financeiro
CASP: Contabilidade Aplicada ao Setor Público
CF: Constituição Federal
CGU: Controladoria Geral da União
CNM: Confederação Nacional dos Municípios
CPC: Comitê de Pronunciamentos Contábeis
CTN: Código Tributário Nacional
DCA: Declaração de Contas Anuais
DCASP: Demonstrações Contábeis Aplicadas ao Setor Público
DCR: Demonstrativos de Contas do Razão
DFC: Demonstração de Fluxos de Caixa
DMPL: Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido
DVP: Demonstração de Variação Patrimonial
FR: Fonte de Recurso
IFAC: International Federation Of Accounts
IGM: Índice de Gestão Municipal
IPSAS: International Public Sector Accounting Standards
MCASP: Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público
MF: Ministro de Fazenda de Estado
NBC TP: Norma Brasileira de Contabilidade Aplicada ao Setor Público
LAI: Lei de Acesso à Informação
LDO: Lei de Diretrizes Orçamentária
LOA: Lei Orçamentária Anual
LRF: Lei de Responsabilidade Fiscal
OCDE: Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
PCASP: Plano de Contas Aplicado ao Setor Público
PPA: Plano Plurianual
PIB: Produto Interno Bruto

PIPCP: Plano de Implantação de Procedimentos Contábeis e Patrimoniais
PL: Projeto de Lei
PLP: Projeto de Lei Complementar
QDD: Quadro de Detalhamento da Despesa
RCL: Receita Corrente Líquida
RGF: Relatório de Gestão Fiscal
RPPS: Regime Próprio de Previdência Social
RREO: Relatório Resumido de Execução Orçamentária
RMFS: Região Metropolitana de Feira de Santana
SIAFI: Sistema Integrado de Administração Financeira
SIAFIC: Sistema Único e Integrado de Informação de Execução Orçamentária e Administração Financeira e Controle
SICONFI: Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro
SIGA: Sistema Integrado de Gestão e Auditoria
SUS: Sistema Único de Saúde
STN: Secretaria do Tesouro Nacional
TCM: Tribunal de Contas dos Municípios
TCU: Tribunal de Contas da União

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Dimensões e Princípios da Governança Orçamentária	22
Quadro 2: Principais Finalidades	31
Quadro 3: Receitas e Despesas Conforme Lei nº 4.320/64.....	33
Quadro 4: Demonstrativos obrigatórios	12
Quadro 5: Estrutura Administrativa Com Base na Lei Complementar 139/2023.....	49
Quadro 6: Dimensões Orçamentária Amparo Legal.....	52
Quadro 7: Escala de Percepção Baseada em Likert	54
Quadro 8: Dimensão programática.	58
Quadro 9: Alterações por Suplementação.....	60
Quadro 10: Ranking Médio Dimensão Programática.	61
Quadro 11: Dimensão Fiscal.....	64
Quadro 12: Ranking Médio Dimensão Fiscal.....	66
Quadro 13: Dimensão Participativa.....	67
Quadro 14: Ranking Médio Dimensão Participativa.....	69
Quadro 15: Dimensão Accountability.....	70
Quadro 16: Ranking Médio Dimensão Accountability.....	71

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Evolução da Governança Orçamentária no Brasil.....	24
Figura 2: Ciclo do Plano Plurianual	27
Figura 3: Objetivos e Metas do Plano Plurianual.....	28
Figura 4: Divisão dos Riscos Fiscais.....	32
Figura 5: Etapas da Pesquisa	48
Figura 6: Organograma Secretaria de Planejamento.....	50
Figura 7: Organograma Secretaria da Fazenda	51
Figura 8: Média de Distribuição Orçamentária.....	73

Sumário

1. Introdução	12
1.1. Contextualização da Pesquisa.....	12
1.2. Problema de pesquisa	14
1.3. Objetivos.....	14
1.3.1. Objetivo Geral	14
1.3.2. Objetivo Específico	14
1.4. Justificativa.....	15
2. Fundamentação teórica	17
2.1. Governança Corporativa na Administração Pública e Accountability na Esfera Municipal.....	17
2.2. Políticas Públicas.....	20
2.3. Governança Orçamentária e a Execução Orçamentária	21
2.4. Orçamento Público	25
2.4.1. Plano Plurianual	26
2.4.2. Lei de Diretrizes Orçamentárias.....	28
2.4.3. Lei Orçamentária Anual	33
2.5. Contabilidade Aplicada ao Setor Público (CASP)	34
2.6. Demonstrativos Contábeis.....	36
2.7. Participação Social	42
2.8. Estudos Empíricos Encontradas no Brasil.....	43
3. Metodologia	47
3.1. Classificação da Pesquisa	47
3.2. Delimitação da Pesquisa	48
3.3. Método de Coleta	51
3.4. Coleta dos Dados	53
3.5. Análise dos Dados	53
4. Resultados e Discussão	56
4.1. Dimensão Programática.....	56
4.2. Dimensão Fiscal	62
4.3. Dimensão Participativa.....	66
4.4. Dimensão da Accountability.....	69
4.5. Análise de dados Públicos Plataforma SICONFI.....	72
4.6. Nota Técnica.....	73
5. Considerações Finais	74

Referências bibliográficas.....	76
Apêndices	84
Apêndice I.....	84
Apêndice II.....	85
Apêndice III.....	86
Apêndice IV.....	88
Referências.....	99
Anexo	100
Anexo I	100

1. Introdução

1.1. Contextualização da Pesquisa

O orçamento público é caracterizado por possuir uma multiplicidade de aspectos: político, jurídico, contábil, econômico, financeiro, administrativo, etc. Giacomoni (2009) onde são contempladas as demandas da sociedade. Nesse sentido, a governança orçamentária se materializa como instrumento que privilegia a execução de políticas públicas que decorre das relações formais e informais que ocorrem durante o processo orçamentário.

A governança orçamentária surge discretamente na Lei 4.320/64, ganha força com o advento da Constituição Federal (CF) de 1988, mas a Lei 101/2000 traz uma nova roupagem e mecanismos para cobranças mais eficazes. Recentemente a supracitada Lei, passou por alterações trazidas pela Lei Complementar 200/2023 que ficaram conhecidas como novo arcabouço fiscal, cujo objetivo é apresentar uma série de medidas que viabilize o equilíbrio da dívida pública, o limite de despesa por poder e órgão, o limite para o crescimento da despesa e medidas de ajuste fiscal. Tramita no Congresso Nacional o Projeto de Lei denominado Finanças Públicas (PLP nº 295/2016) de autoria do senador Tasso Jereissati, que se aprovado proporcionará uma série de incrementos aos art. 163 e 165, § 9º da CF e o Projeto de Lei Políticas de Governança na Administração Pública (PL nº 9.163/2017) que tem a finalidade de modernizar a governança no País.

A governança pode ser vista a partir de dois pressupostos (MARTINS, 1995; MELO, 1996). No primeiro, a governança estaria associada a mecanismos de coordenação e de cooperação não necessariamente ligados ao uso da autoridade pública. Nessa perspectiva, a análise da governança transcende o plano institucional governamental com a presença de outros atores tais como, redes sociais, audiências itinerantes, pesquisas de satisfação, hierarquias e associações. Já no segundo, a governança qualifica como a autoridade política é exercida.

Partindo desse pressuposto, faz -se necessários estudos que delinem a coerência das políticas públicas propostas e o planejamento e a execução orçamentária e financeira. O orçamento é um instrumento de política central (Dervis, 2016) e conforme previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) o executivo deve apresentar a cada quatro anos o Plano Plurianual (PPA), que representa o planejamento estratégico de médio prazo, e dele

resultará a Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), está retrata o detalhamento da alocação dos recursos a serem utilizados anualmente, enquanto aquela apresenta as diretrizes e metas anuais.

A organização político-administrativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito-federal e os Municípios todos autônomos, com estrutura financeira, política, administrativa e orçamentária próprias. A Constituição Federal de 1988 define as competências de cada ente, onde os municípios encontram-se em posição privilegiada pois estão mais próximos das demandas da população atendendo rapidamente os interesses locais. Para Bastos (1989, p.270), “o conceito-chave utilizado para definir a área de atuação do município é o de interesse local. Cairá, pois, na competência municipal tudo aquilo que for de seu interesse local.”. Sendo assim os municípios gozam de autonomia na formação das políticas públicas. A predita autonomia encontra-se referenciada nos artigos 29 e 30 da Carta Magna.

Segundo Zmitrowicz, Biscaro e Martins (2013), os municípios são responsáveis por serviços como saneamento básico, abastecimento de água, extensão de redes de esgotos e iluminação pública, prestação de serviços de saúde, educação primária, transporte público, serviços sociais, infraestrutura urbana, dentre outros. No que tange a prestação de serviços de saúde segundo a CF deve ser observada aplicação mínima de 15%, já para os custeios com a educação 25% dos recursos próprios arrecadado pelo ente federado. Para além destes limites deve-se observar a aplicação com despesas com pessoal previstas na LRF, bem como os limites da dívida pública e operações de crédito.

Posto isto, para materialização das políticas públicas e execução dos projetos e atividades do governo, é imprescindível que haja equilíbrio nas contas públicas, destreza na execução dos orçamentos e controle do endividamento. Segundo Giacomoni (2012), nesse contexto surge a Lei de Responsabilidade Fiscal que passa a ser o código de conduta para os administradores públicos de todo o país. Com estas regras os governantes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios terão que obedecer, sob pena de severas sanções, aos princípios do equilíbrio das contas públicas, de gestão orçamentária e financeira responsável, eficiente, eficaz e transparente.

A presente pesquisa explora o tema orçamento público sob a ótica da governança orçamentária e manutenção do equilíbrio fiscal por meio do planejamento e execução orçamentária no município de Feira de Santana- Ba. Com a finalidade de subsidiar o estudo destaca-se informações fiscais relevantes nos últimos anos: O FPM (Fundo de Participação dos Municípios), FUNDEB (Fundo Nacional de Desenvolvimento da

Educação Básica) e a transferência SUS (Sistema Único de Saúde) representam cerca de 60% do orçamento corrente do município já a receita própria oriunda da arrecadação de impostos representa aproximadamente 26% da receita corrente do município, no que tange a despesa o maior comprometimento da despesa corrente encontra-se no grupo de pessoal e encargos que corresponde a aproximadamente 50% da despesa corrente, já a dívida consolidada representa aproximadamente 23% da receita corrente líquida ajustada. Corroborando com a média encontrada dos últimos anos faz-se necessário a adequação da governança orçamentária para preservação do equilíbrio fiscal

1.2. Problema de pesquisa

Considerando que o déficit público é um problema recorrente no Brasil, e que este é um forte influenciador do desequilíbrio fiscal, afetando diretamente na condução da gestão dos gastos públicos, volta-se os olhares ao contexto municipal ambiente propício para governança orçamentária eficiente e planejamento orçamentário eficaz, bem como sua devida execução, haja vista sua proximidade com as demandas da sociedade. (Bresser Pereira, 2007) afirma que o equilíbrio fiscal, déficit público sob controle e baixos índices de endividamento são essenciais para o desenvolvimento econômico.

Contudo acrescenta-se os impactos deixados pela Pandemia de Covid 19, e atenta-se ao município em questão por destacar-se como maior entroncamento norte-nordeste do país, possuindo assim posição de destaque no cenário nacional e no Estado da Bahia devido a seu tamanho, posição geográfica e representação no Produto Interno Bruto (PIB) sendo considerado o terceiro maior do Estado, surge a seguinte questão: Qual a relação entre a adoção de práticas de governança orçamentária participativa e transparente e o equilíbrio fiscal do município de Feira de Santana no período de 2012 a 2021?

1.3. Objetivos

1.3.1. Objetivo Geral

Estudar a relação entre a governança orçamentária, o equilíbrio fiscal e as políticas públicas que integram o planejamento e execução orçamentária e financeira do município de Feira de Santana-Ba, bem como a sustentabilidade das contas no período de 2012 a 2021.

1.3.2. Objetivo Específico

- ✓ Identificar a percepção dos técnicos envolvidos sobre a existência da governança

orçamentária e sua importância para o equilíbrio fiscal;

✓ Analisar a documentação pertinente para verificar a coerência entre a governança orçamentária e o equilíbrio fiscal nas contas públicas da Prefeitura de Feira de Santana, identificando as lacunas e os desafios encontrados na implementação desses mecanismos;

✓ Produzir uma nota técnica com recomendações para o aprimoramento da governança orçamentária e a melhoria dos indicadores de equilíbrio fiscal no município de Feira de Santana, considerando as especificidades do contexto local e os resultados da pesquisa.

1.4. Justificativa

A presente pesquisa fundamenta-se, em analisar os aspectos da governança orçamentária frente a implementação das políticas públicas e execução orçamentária no município de Feira de Santana-Ba, nas gestões ocorridas no período de 2012-2021, haja vista que o gestor possui obrigação legal de implementar ações e programas que atendam ao interesse da coletividade bem como gerir os recursos públicos prezando sempre pelo cumprimento das regras de integridade fiscal.

Segundo OCDE (2014) a governança orçamentária é composta do processo de elaboração do orçamento anual, da fiscalização da sua execução e da garantia de seu alinhamento com os objetivos das políticas públicas. A expressão também é usada para as leis, estruturas, instituições e processos que são utilizados para o sistema orçamentário cumprir os seus diversos objetivos com sustentabilidade e duração.

Diante disso, pesquisar a coerência entre políticas públicas e orçamento público possibilitará despertar os agentes envolvidos sobre a necessidade de aprimorar o planejamento e a execução orçamentária bem como sobre a necessidade de desenvolver e aplicar a governança orçamentária no município.

O presente trabalho almeja contribuir para melhoria na elaboração e execução de políticas públicas no âmbito municipal, bem como proporcionar aos gestores e suas respectivas equipes maior conhecimento sobre a formulação dos instrumentos de planejamento e o acompanhamento da execução orçamentária, além de proporcionar a sociedade em geral maior acessibilidade e controle dos atos praticados pelos gestores públicos.

A pesquisa de Valle (2017), buscou evidenciar a deficiência existente em conciliar orçamento público e políticas públicas, trouxe ainda uma explanação muito elucidativa, acerca da importância do orçamento contemplar as políticas públicas em razão da sua

continuidade. Os achados da pesquisa evidenciam que a descontinuidade preocupa, porque muitos dos programas públicos configuram, por si só como uma “marca” daquele gestor ou ainda sua execução na íntegra é desejável para veicular uma imagem de gestor eficiente, que manteve a máquina funcionando. Ademais, descontinuidade em programas públicos, na perspectiva do gestor pode determinar perda de tempo econômico, político ou financeiro e com isso, frustrar um relevante objetivo de governo, uma política pública na qual ele firmemente acredita socialmente eficaz.

As administrações públicas municipais, possuem lacunas entre o planejamento e a execução de suas políticas públicas, este fato deve-se muitas vezes as suas limitações financeiras, haja vista que boa parte dos recursos já possuem destinação específica, a exemplo dos recursos transferidos pelo SUS, os Recursos do Fundeb, além disto a determinação legal para aplicação mínima de 15% em saúde e 25% em educação dos recursos próprios, sendo assim entende-se que há muitas áreas que necessitam de atenção mais os recursos são escassos. Nesse sentido, a governança orçamentária atua como aliada da gestão proporcionando controles mais eficientes aumentando a performance da utilização dos recursos públicos, bem como preservando o erário público de possíveis danos, causados por ingerências no planejamento orçamentário bem como sua execução.

O presente trabalho estrutura-se em cinco capítulos: Introdução, Fundamentação Teórica, Metodologia, Resultados e Discussões e Considerações Finais. Na introdução buscou-se contextualizar o tema governança orçamentária, bem como apresentar as justificativas para a realização da pesquisa, apresentou-se também o objetivo geral e os específicos. O segundo capítulo aborda a discussão teórica acerca da governança corporativa na administração pública e *accountability* na esfera municipal, políticas públicas, governança orçamentária e a execução orçamentária, orçamento público, contabilidade pública e participação social e contribuições empíricas no Brasil. O terceiro capítulo apresenta a metodologia utilizada, com a apresentação da Entidade, do objeto, e dos instrumentos de coleta e análise de dados. O quarto capítulo aborda os resultados e discussão. Neste capítulo serão apresentados os dados obtidos nos questionários e pesquisa documental, com suas respectivas interpretações e conclusões. Por fim, será apresentado o quinto capítulo, expondo as limitações e abrindo o leque de possibilidades para futuros estudos.

2. Fundamentação teórica

2.1. Governança na Administração Pública e *Accountability* na Esfera Municipal

A administração pública tem como função precípua a gestão dos recursos públicos com a finalidade central de atender ao interesse da coletividade através da implementação de políticas públicas e fornecimento de serviços públicos. Contudo para que o objetivo seja alcançado é imprescindível a existência de governança pública e orçamentária eficiente. Essa governança é exercida pelo Poder Executivo, na esfera federal representada pelo presidente da república, nos estados, pelos governadores e pelos prefeitos nos municípios. Constitucionalmente de forma harmônica e independente entre si, atuam na solução de problemas sociais. Observando sempre os princípios da administração pública previstos no Artigo 37, da Constituição Federal de 1988.

A governança corporativa tem suas bases na teoria de agências, pois objetiva a redução de conflitos. Segundo Jensen e Meckling (1976) agenciamento, ou relação de agência, é um contrato sob o qual uma ou mais pessoas denominados principais – empregam uma outra pessoa, agente para executar serviços em seu nome e que impliquem na delegação de algum poder de decisão ao agente. Nesse sentido, a teoria da agência busca explicar as relações entre os membros de uma organização, partindo do pressuposto de que ambas as partes são motivadas, de forma predominante, pelos seus próprios interesses (NOSSA, KASSAI & KASSAI, 2000).

A relação entre cidadão e gestor público pode ser analisada através da teoria de agências. Para Slomski (2009), quais sejam: possibilidade de comportamentos diversos pelo gestor público (agente); as ações do agente impactam o bem-estar de ambas as partes e a dificuldade de observação e acompanhamento de todas as ações do gestor pelo cidadão (principal). Iudícibus, Marion e Pereira (2003, p. 118) conceituam governança corporativa como “um sistema pelo qual as empresas são dirigidas e controladas, que assegura aos proprietários o governo estratégico da empresa e a efetiva monitoração da diretoria executiva”.

Na concepção de Turnbull (1997) a governança corporativa é aplicável a todos os tipos de instituições. E, para implementação no âmbito da gestão pública, os procedimentos e princípios de governança corporativa da iniciativa privada necessitam ser adaptados de forma a se alinharem com as características próprias e fundamentais da atividade governamental. Isso porque as entidades do setor público devem satisfazer uma gama de complexos objetivos sociais, o que submete a administração pública a situações

diferenciadas, quanto a prestação de contas à sociedade (IFAC, 2001). Mello (2006) defende que a governança no setor público trata da gestão dos agenciamentos governamentais por meio dos princípios da governança corporativa do setor público, que são totalmente aplicáveis ao poder geral do Estado.

Para Hart (1995) questões de governança corporativa surgem em uma organização quando duas condições estão presentes. Primeiro, há um problema de agência ou conflito de interesses, envolvendo membros da organização (proprietários, gestores, trabalhadores ou consumidores). Segundo, os custos de transação são tais que este conflito de agência não pode ser tratado e controlado apenas por meio de um contrato, exigindo instrumentos mais efetivos de gerenciamento.

Seguindo o mesmo veio adota-se a aplicação dos princípios de governança corporativa no setor público, não obstante transparência e *accountability* são aplicações de princípios de governança no setor público, sendo assim transparência trata-se de o ente estar acessível para consultas por parte dos interessados, e que forneça informações claras, precisas e objetivas. A transparência é necessária para dar confiança aos *stakeholders* quanto às ações e decisões das entidades e dos gestores. Integridade baseia-se em honestidade, objetividade e elevados padrões de decência na administração dos fundos e recursos públicos. Reflete tanto no processo decisório quanto na qualidade dos relatórios financeiros e de desempenho. *Accountability* trata-se da responsabilização dos indivíduos detentores do poder de tomada de decisão quanto aos resultados de sua gestão. De forma sucinta, é a obrigação de responder pelas atribuições que lhe foram conferidas. (IFAC 2001).

A transparência e a *accountability* aproxima a sociedade da gestão pois este é o elo direto com o cidadão, oportunizando eficiência na aplicação de políticas públicas e maior controle sobre os gastos públicos.

A administração pública municipal é o canal direto de comunicação entre o cidadão e o poder público, contudo a CF de 1988, proporciona aos municípios autonomia para tratar de interesses locais, por meio da descentralização dos poderes. Segundo Ckagnazaroff e Abreu (2009) descentralização municipal é uma estratégia de governança onde objetiva-se aproximar a relação existente entre governo e sociedade, haja vista que as ações dos municípios estão diretamente ligadas aos cidadãos.

A Governança pública é um importante instrumento de gestão, mas há de levar em consideração que existem diferenças significativas entre governança e governabilidade, (Bresser Pereira, 1998: 33) defende que governabilidade é uma capacidade política de governar derivada da relação de legitimidade do Estado e do seu governo com a sociedade,

governança é a capacidade financeira e administrativa.

Na visão de Santos (1997) governabilidade trata-se da dimensão estatal do exercício do poder, possui viés sistemático, institucional, com predominância de característica política, forma de governo, relação entre os poderes, enviesando-se na mediação de interesses. Já a governança “Não se restringe, contudo, aos aspectos gerenciais e administrativos do Estado, tampouco ao funcionamento eficaz do aparelho do Estado.” Santos (1997). Sendo assim entende-se como “Padrões e articulação e cooperação entre atores sociais e políticos e arranjos institucionais, que coordenam e regulam transações através de fronteiras econômicas.” (Santos 1997).

Um fato que ainda deve ser considerado é que governo se difere de governança, conforme afirma Rosenau (2000) “governança não é o mesmo que governo.”

“governo sugere atividades sustentadas por uma autoridade formal, pelo poder de polícia que garante a implementação das políticas devidamente instituídas, enquanto governança refere-se a atividades apoiadas em objetivos comuns, que podem ou não derivar de responsabilidades legais e formalmente prescritas e não dependem, necessariamente, do poder de polícia para que sejam aceitas e vençam resistências”

Em sentido amplo compreende-se governabilidade como direito legal, adquirido por meio de escolha popular, legitimado pelo Estado através de suas normas legais e governança como capacidade gerencial de implementar políticas públicas que atendam a sociedade, governança relaciona-se com planejamento, participação popular, acesso, acessibilidade, *accountability*, boa gestão de recursos públicos, dentre outros. Para Cezare (2009), governança pode ser entendida como meio de promoção social de diálogo e cooperação, é o alto nível da democracia, estimula a construção de parcerias entre setores da sociedade e coloca o cidadão como protagonista.

Nos últimos anos a sociedade vem se assenhoreando de seus direitos, e têm demandado por gestões eficientes e responsáveis, em razão disto a *accountability* tem sido demanda crescente no Brasil, a LRF possui um protagonismo no aumento desta demanda haja vista ter sido a mola mestra em colocar o cidadão como sujeito ativo, ao passo que traz obrigações legais de prestações de contas seguindo o mesmo veio temos Lei de Acesso a Informação- LAI, proporciona ao cidadão acesso mais fácil e rápido a informação, contudo ainda existem lacunas nas informações apresentadas, diante disto surge o SIAFIC (Sistema Único e Integrado e Informação de Execução Orçamentária e Administração Financeira e Controle) que proporcionar ao cidadão e aos órgãos de controle informações em tempo real sendo possível confrontar planejado versus executado, permitindo que a governança

orçamentária e a aplicação de políticas públicas ocorram de forma mais eficiente e eficaz.

2.2. Políticas Públicas

Não há uma única definição para políticas públicas. Mead (1995) a define como campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas, Peters (1986) segue o mesmo veio política pública é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos. Segundo Secchi (2014, p. 01) “Políticas públicas tratam do conteúdo concreto e do conteúdo simbólico de decisões políticas, e do processo de construção e atuação dessas decisões”.

Nesse sentido as políticas públicas municipais devem refletir os anseios da sociedade, ao passo que os instrumentos de planejamento orçamentário espelham o mapeamento que os gestores delinearam sobre as necessidades da população, sendo assim o PPA que é o instrumento de médio prazo deve apresentar na forma de programas, projetos e ações os objetivos e metas para os próximos quatro anos, logo em seguida a LDO tratará das metas e prioridades e a LOA demonstrará a forma como o recurso será aplicado, posto isto é imprescindível que a população seja convidada para a construção das políticas públicas a serem executadas pela gestão, pois são os cidadãos que detém conhecimento dos principais problemas públicos.

Para Secchi (2014, p. 07) para que um problema seja considerado público, este deve ter implicações para uma quantidade ou qualidade notável de pessoas. Sendo assim políticas públicas é um conjunto de ações e decisões do governo, voltadas para a solução de problemas da sociedade. Os problemas sociais decorrem da necessidade populacional de serviços tais como saúde, educação, saneamento básico e outros e da limitação do Estado em suprir essas necessidades, sendo assim faz-se necessário a definição de estratégias, metas e prioridades que supram a demanda social. Segundo Rodrigues (2011, p.14) “políticas públicas são resultantes das atividades políticas, requerem várias ações estratégicas destinadas a implementar os objetivos desejados [...] constituem-se de decisões e ações que estão revestidas da autoridade soberana do poder público”.

Política pública pode ser entendida como aquilo que o estado escolhe fazer ou deixar de fazer (DYE, 1984). Baseado nestes pressupostos compreende-se que há discricionariedade na execução das políticas públicas, ou seja, o gestor eleito escolhe aplicá-las ou não, percebe-se claramente o quão verídico é esta análise ao passo que analisamos o SUS (Sistema Único de Saúde) em municípios diferentes que possuam a mesma quantidade

de habitante, muito embora que o recurso trata-se uma transferência obrigatória por parte do governo Federal e Estadual, mas as ações onde serão aplicadas dentro da saúde sofrem certa discricionariedade, devido a isso pode ocorrer de determinado serviço ser ofertado em um município e no outro não.

As políticas públicas nascem dos anseios da sociedade, e estão intimamente ligadas às questões políticas e governamentais que unem Estado e sociedade, nesse sentido, uma política pública começa a ganhar corpo ao passo que um problema é identificado e entra na agenda, para posterior formulação, implementação, execução e avaliação. O agente político, representado pela figura de chefe do executivo, monta as agendas no município no momento que contempla os problemas sociais no seu plano de governo e implementam através da formulação do orçamento, confirmando a execução, ao passo que orçamento é executado.

2.3. Governança Orçamentária e a Execução Orçamentária

Governança orçamentária é o processo de elaboração do orçamento anual, fiscalização da sua execução e garantia do seu alinhamento com objetivos públicos (OCDE, 2014). O Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017, descreve como “conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e a prestação de serviços de interesse da sociedade” (Brasil, 2017). Nesse sentido, a governança busca evidenciar os objetivos que são priorizados para atender as demandas sociais.

Segundo OCDE (2015) para o alcance dos objetivos supracitados, os atores devem observar os princípios da governança orçamentária, a saber:

1. Gerenciar orçamentos dentro de limites claros, críveis e previsíveis para a política fiscal.
2. Alinhar os orçamentos com as prioridades estratégicas de médio prazo do governo.
3. Elaborar orçamento de capital voltado a suprir as necessidades de desenvolvimento nacional de modo coerente e custo-efetivo.
4. Garantir documentos e dados orçamentários abertos, transparentes e acessíveis.
5. Propiciar debate inclusivo, participativo e realista sobre as escolhas orçamentárias.
6. Prestar contas das finanças públicas de modo abrangente, acurado e confiável.
7. Planejar, gerenciar e monitorar ativamente a execução do orçamento.
8. Integrar avaliações de desempenho e de custo-efetividade ao processo orçamentário.
9. Identificar, aferir e gerenciar prudencialmente a sustentabilidade fiscal e outros riscos fiscais.

10. Promover a integridade e a qualidade das estimativas orçamentárias, dos planos fiscais e da implementação do orçamento por meio de controles de qualidade, incluindo auditorias independentes.

A OCDE (2015) ainda defende que os princípios elencados devem ser analisados a partir de quatro dimensões nomeadamente Fiscal, Programática, Participativa e *Accountability*, todas com a finalidade de melhor atender ao dispositivos da LRF. O quadro 01 apresenta as dimensões e princípios de governança orçamentária que devem ser observados pelos gestores públicos, as dimensões propostas possuem adequação com as Leis 4.320/64 e 101/2000, que devem ser observadas para garantir a eficiência na gestão dos gastos públicos bem como preservar o equilíbrio fiscal.

Quadro 1: Dimensões e Princípios da Governança Orçamentária

Dimensão Fiscal	Dimensão Programática	Dimensão Participativa	Dimensão de Accountability
Os orçamentos devem ser geridos respeitando os limites fiscais previstos em legislação	Os orçamentos devem está alinhados com as metas e prioridades do governo	Os documentos orçamentários devem ser transparentes e acessíveis	A execução orçamentária deve ser planejada e monitorada
Os orçamentos devem apresentar de forma completa, neutra e livre de erros	O orçamento de capital deve ser projetado para atender o desenvolvimento local e regional com eficiência, efetividade e eficácia	As escolhas orçamentárias devem ser debatidas e realistas	A integridade das projeções orçamentárias do planejamento fiscal devem ser assegurar rigoroso padrão de qualidade
Os riscos fiscais, bem como a sua sustentabilidade devem avaliados e geridos de forma prudente	As avaliações de desempenho devem integrar o processo orçamentário		

Fonte: Adaptado OCDE(2015).

A governança orçamentária no Brasil não é fato novo, na década de 60 já podíamos encontrar seus primeiros sinais com a publicação da Lei 4.320/64 (Lei de Direito Financeiro, Para Elaboração de Controle nos Orçamentos), que traz em seu texto aspectos sobre orçamento público, execução orçamentária, controles internos e externos, contábil e patrimonial, na sequência, o Decreto 200/67 aborda a reforma administrativa do Estado, apresentando em seu escopo a descentralização da Administração Pública, os aspectos de planejamento, gestão e controle, o predito decreto trata em seu título três do orçamento programa e da programação financeira, sendo que referida programação volta a ser tratada na Lei 101/2000, no título dez aborda normas de administração financeira e contabilidade, a CF de 1988 segue o mesmo veio das legislações anteriores abordando os temas orçamento e controle.

Em 1986 surge a Secretária do Tesouro Nacional, com a finalidade de gerenciar as contas públicas prezando pela transparência e eficiência no uso dos recursos públicos, no

ano seguinte a criação do SIAFI, (Sistema Integrado de Administração Financeira) do Governo Federal, possui a finalidade de realizar o processamento e controle, orçamentário, financeiro e patrimonial a nível federal, possibilitando maior transparência aos atos praticados. A publicação das IPSAS (*International Public Sector Accounting Standards*) aplicadas ao setor público emitidas pelo IFAC (*International Federation Of Accountants*) em 1997 possibilita que as normas contábeis estejam em consonância com os padrões internacionais de contabilidade, nos anos 2000 a Lei de Responsabilidade Fiscal, surge como um divisor de águas, pois reforça os aspectos orçamentários, de execução orçamentária, patrimonial e controle já presentes na Lei 4.320/64, Decreto 200/64 e CF de 1988, mas inova ao trazer em seu corpo a penalização ao gestor pela inobservância aos aspectos legais na execução dos recursos públicos.

No ano de 2008 a emissão de normas de contabilidade aplicadas ao setor público e a emissão da MF de nº 184 trata dos procedimentos, elaboração e divulgação das demonstrações contábeis, de forma a torná-las convergentes com as Normas Internacionais de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público. a emissão do PCASP (Plano de Contas Aplicado ao Setor Público), em 2009 padroniza o plano de contas contábeis a fim de viabilizar a consolidação contábil, a Lei complementar 131/2009, complementa a Lei 101/2000 e determina a disponibilização das informações de execução orçamentária e financeira em tempo real, em 2012 acontece a publicação das IPSAS em português facilitando assim a compreensão e aplicação normas, bem como o atendimento aos padrões internacionais, 2013 a procedimentalização contábil através da Portaria 634/2013, trata da consolidação das contas públicas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

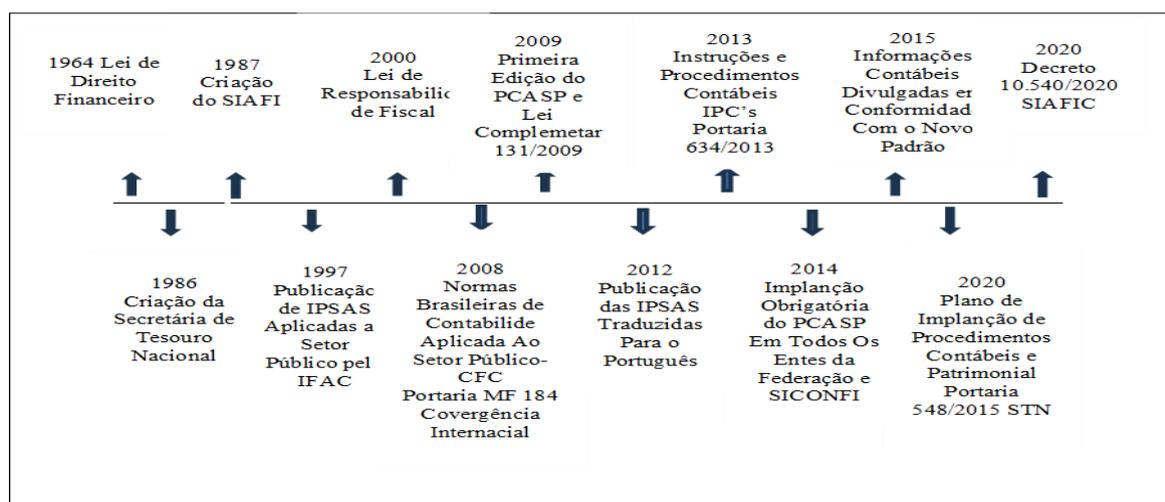
O PCASP passa a ser obrigatório por todos os entes da federação em 2014 no mesmo ano acontece a criação do SICONFI que tem o objetivo de facilitar a produção e análise de informações contábeis e fiscais, padronizar os mecanismos de consolidação e aumentar a qualidade e confiabilidade das informações contábeis, financeiras e de estatísticas fiscais recebidas dos municípios, estados, Distrito Federal e União, em 2015 ocorre a obrigatoriedade de divulgação das informações contábeis em conformidade com os novos padrões da contabilidade, 2016 a criação PIPCP (Plano de Implantação de Procedimentos Contábeis e Patrimoniais) Portaria 548/2015 trata de aspectos patrimoniais.

Em 2020 Decreto 10.540/2020 SIAFIC corroborando com a Lei complementar 131/2009 e demais leis que tratam de execução orçamentária e financeira, vai tratar da transparência dos atos públicos bem como da governança orçamentária, o SIAFIC (Sistema

Único e Integrado de Execução Orçamentária, Administração Financeira e Controle) de uso municipal que tem natureza similar ao SIAFI do governo federal, e possibilita a promoção de transparência pública, mitigando a assimetria de informação entre os gestores públicos e a sociedade. O sistema referenciado tem a finalidade de consolidar as contas públicas, gerar informações contábeis, orçamentárias, patrimoniais, financeiras e de controle de forma consistente e que possuam representação fidedigna, a fim de subsidiar a tomada de decisão, bem como facilitar o controle social por parte dos cidadãos e o processo de avaliação da gestão por intermédio dos Órgãos de Controle.

A figura 01 demonstra a evolução da governança orçamentária no Brasil, timidamente o progresso inicia-se em 1964 e a passos lentos avançam. Ao longo das últimas sete décadas surgiram leis e normas que objetivaram assegurar a eficiência na gestão orçamentária e o equilíbrio das contas públicas, bem como a transparência aos atos praticados e responsabilização aos agentes causadores. Contudo os avanços conquistados possibilitam ao cidadão atuar como sujeito ativo na fiscalização dos atos praticados pela gestão.

Figura 1: Evolução da Governança Orçamentária no Brasil



Elaborado pela Autora, (2024).

Todos esses acontecimentos cooperam para o desenvolvimento da governança orçamentária, aplicação e controle de políticas públicas, a evolução pela qual administração pública vivenciou até os dias atuais juntamente com a contabilidade e administração orçamentária, corrobora com o entendimento de Hallerberg, Strauch e Hagen (2009), governança orçamentária refere-se ao conjunto de regras e normas que estruturam o modo como os governos decidem sobre o orçamento, nesse sentido ressalta-se a importância da Lei 101/2000. Ainda sobre esse aspecto vale destacar a importância de contemplar as

políticas públicas no orçamento, bem como de trazer o cidadão como sujeito ativo do processo por meio do orçamento participativo, Diniz (1995) destaca que o Estado deveria não só assumir a direção efetiva do processo de produção de políticas públicas realizado pelo conjunto da máquina estatal, como também definir e ordenar prioridades, garantindo, principalmente, sua continuidade ao longo do tempo.

Sendo assim no cenário político-institucional ocorre o processo de tomada de decisões do Estado, proporcionando a interação de diferentes atores objetivando preservar o interesse dos grupos ali representados, buscando resguardar agendas prioritárias, considerando que os recursos de que dispõem são escassos e necessitam de comando, coordenação e implantação. Não obstante, que a preparação dos servidores públicos é de suma importância na condução da gestão e execução orçamentária eficiente, assim como a evolução legal pela qual o ordenamento jurídico passou nos últimos anos tornou os controles internos e externos mais fortalecidos, bem como ainda que em passos lentos, a sociedade civil, tem aprendido sobre seus direitos enquanto cidadão. Para o Banco Mundial, governança refere-se ao modo pelo qual o poder é exercido na gestão dos recursos econômicos e sociais de um país em direção ao desenvolvimento. Os elementos da 'boa' governança, nessa linha, seriam representados por 'boas' condições de gestão que levariam ao desenvolvimento. Sendo assim os supracitados elementos devem alinhar -se aos princípios orçamentários previstos na lei 4.320/64, para que combinados auxiliem no processo de elaboração do orçamento público e no seu posterior gerenciamento.

2.4. Orçamento Público

Ciclo orçamentário refere-se ao processo de elaboração, aprovação, execução e controle. Jund (2006, p.108). Na elaboração do orçamento público a governança pública pode ser vista através da participação da população por meio dos orçamentos participativos, inclusão de políticas públicas que atendam a demanda da sociedade. Na execução e controle pode-se observar a coerência do planejado versus o realizado, além da identificação de falhas e possíveis ausência do cumprimento dos limites constitucionais. A constituição federal e as leis complementares abordam de forma clara a obrigatoriedade de elaboração dos projetos de leis que são de autoria do poder executivo conforme prevê o Art. 165 CF.

Após a elaboração o projeto de lei será encaminhado para apreciação do legislativo observando os prazos legais, feitas as considerações necessárias será encaminhada para sanção do executivo, realizada aprovação iniciará o processo de execução que é o objeto de estudo desta pesquisa a execução consiste na efetiva arrecadação da receita e realização da

despesa, que deverá ser processada no decorrer do exercício financeiro, iniciando-se em 1º de janeiro de findando em 31 de dezembro. Essa metodologia deve estar em consonância com a Lei de Diretrizes Orçamentárias -LDO. Avaliação e controle é nesta fase que órgãos internos e externos apreciam e julgam a aplicação dos recursos públicos conforme prevê a Lei 4.320/64, o controle da execução orçamentária compreende legalidade nos atos que envolvem arrecadação da receita e realização da despesa, fidelidade funcional dos agentes administrativos envolvidos e cumprimento dos programas de trabalho.

Segundo Ribeiro (2014), para atender às demandas existentes e apresentadas pela sociedade, o Estado precisa garantir que parte das verbas públicas sejam destinadas para a concretização das políticas públicas. O orçamento é o principal instrumento de realização de políticas públicas. Sem orçamento é impossível implementar políticas públicas. Com base no art. 167 CF, O orçamento público é instrumento de autorização e controle pelo legislativo, passou também a auxiliar na administração e planejamento, veiculando a programação do governo, suas metas e objetivos.

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 18, define que a organização político-administrativa compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição. Assim, todos devem, de forma independente, buscar fazer cumprir as normas da Lei de Responsabilidade Fiscal, objetivando diminuir os déficits e manter o equilíbrio das contas. A LRF, estabelece normas de finanças públicas direcionadas a responsabilidade na gestão orçamentária, financeira, a fim de prevenir riscos e sanar erros capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas e resultado e obediência a limites relacionados à dívida consolidada, operações de crédito, despesa com pessoal, renúncia de receita, restos a pagar, entre outros.

Solidificado nas legislações aludidas surgem os ciclos orçamentos que nada mais é que transformar as políticas públicas descritas nos planos de governo e discuti-los com a sociedade em leis orçamentárias para que estas sejam executadas.

2.5.1. Plano Plurianual

A CF de 1988 (art. 165, §1º) fundamenta que o PPA estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

Para Nascimento e Debus (2002) o Plano Plurianual é o documento da mais alta hierarquia no sistema de planejamento de qualquer ente público, assim todos os demais

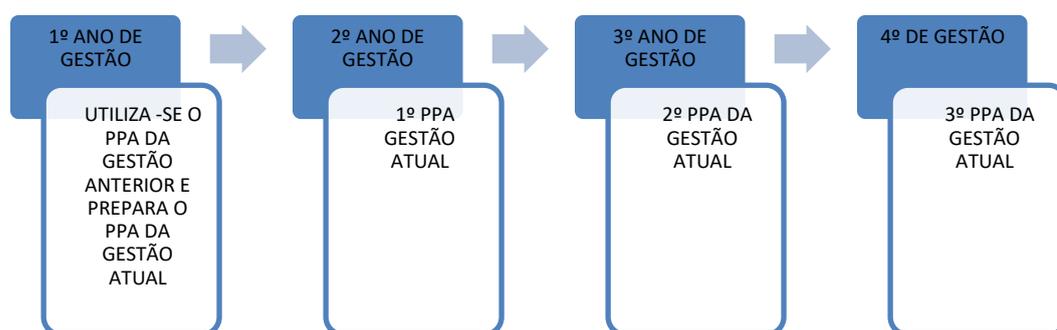
planos (LDO e LOA) deverão subordinar-se às suas diretrizes, objetivos e metas.

O PPA é considerado uma peça burocrática, e de pouco aproveitamento (Paulo, 2010). Haja vista a sua generalidade e complexidade, para além disto, de acordo com Bezerra Filho (2013, p. 27), corroborando o que prevê a CF (art. 165, §9ª), não existe padronização mínima para elaboração do PPA, nota-se que passaram -se 33 anos e ainda hoje não existe uma regulamentação para o predito documento, muito embora tramita O Projeto de Lei (PL) nº 229 de 2009, denominado previamente de “Lei de Qualidade Fiscal”, trouxe em seu bojo requisitos básicos para a construção de um PPA na esfera pública. Foi aprovado no âmbito do Senado Federal Brasileiro no dia 21 de junho de 2016 e seguiu para a Câmara dos Deputados Federais onde se encontra até o momento (BRASIL, 2009).

Para Vainer, Albuquerque e Garson 2005. O Plano Plurianual é um dispositivo de planejamento estratégico de ações do governo, contemplando um período de quatro anos. Sendo considerado documento de planejamento de médio prazo devendo iniciar-se no segundo ano do gestor eleito e terminando no primeiro ano de mandato do gestor subsequente, deste referido instrumento origina-se a LDO com duração de um ano, sendo assim para cada ano elabora-se uma LDO e a mesma possui a finalidade de determinar as regras para a elaboração da LOA orçamento anual, parafraseando a LDO é o instrumento que faz a ponte entre o PPA a LOA.

A figura 02 evidencia a vigência do plano plurianual, constitucionalmente o gestor eleito herda do seu antecessor um ano de PPA, isto ocorre objetivando a continuidade da gestão.

Figura 2: Ciclo do Plano Plurianual



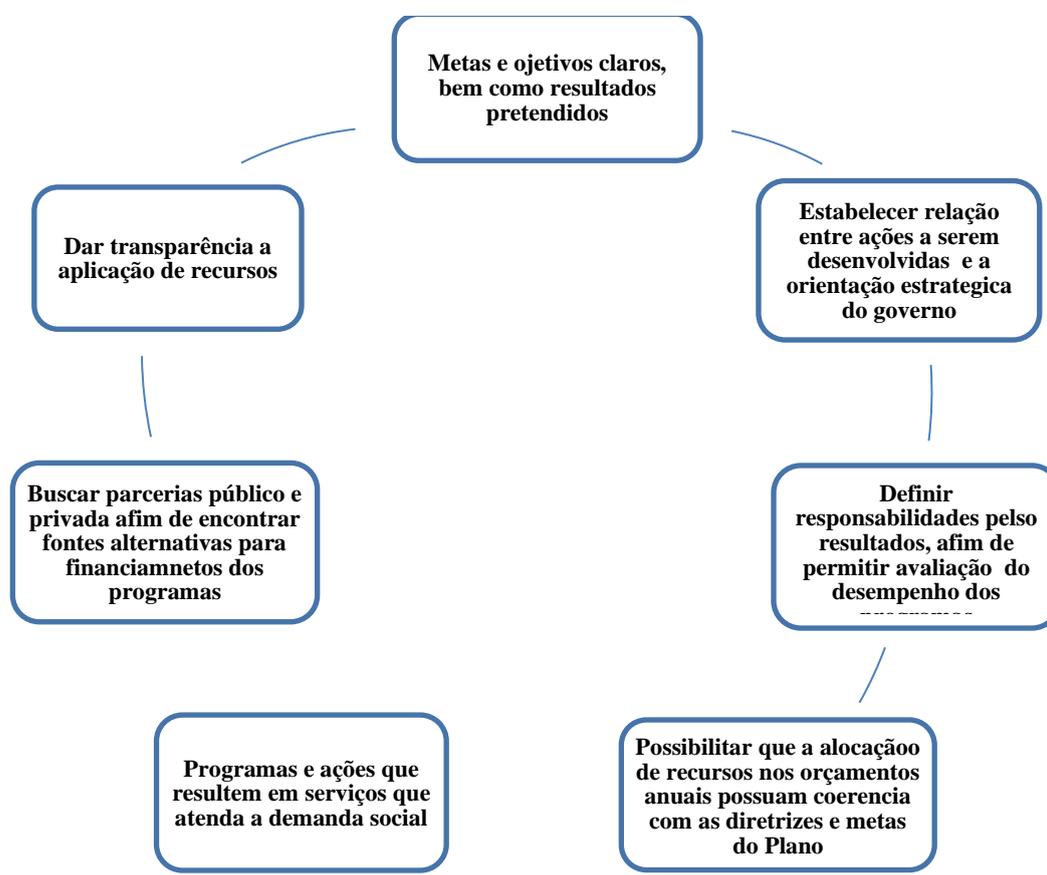
Elaborado pela autora, (2024).

O plano plurianual é a peça orçamentária de maior hierarquia na gestão pública, deve espelhar os anseios da sociedade, as ideologias políticas defendidas pelo gestor eleito e suas bases, bem como deve haver viabilidade financeira para sua execução, em suma o PPA relaciona em um único documento os aspectos de governança e governabilidade,

respeitando os limites constitucionais e legais, sem retirar do gestor a autonomia de propor e realizar atos que proporcione melhoria de vida ao cidadão.

Para Azevedo e Aquino (2016), em virtude da falta de regulamentação legal, ausência de modelos e compreensão de conceitos sobre o processo orçamentário, os municípios brasileiros não adotaram inicialmente os instrumentos de planejamento da forma como deveriam (AZEVEDO; AQUINO, 2016). Muito embora não exista uma padronização para a elaboração desta importante peça orçamentária alguns requisitos são indispensáveis. Para além disto apesar do PPA ser considerado uma peça estática e proforma, é um planejamento de médio prazo e se for bem pensado e elaborado deve retratar a realidade local do ente federado, sua estrutura deve ser elaborada objetivando alcançar alguns objetivos tais como os elencados na figura 03 objetivos e metas do plano plurianual.

Figura 3: Objetivos e Metas do Plano Plurianual



Adaptado elaborado pela autora com base em Vainer e Garson 2001.

2.5.2. Lei de Diretrizes Orçamentárias

A LDO estabelece um elo entre o Plano Plurianual e a Lei Orçamentária Anual, encontra-se amparada na Constituição Federal nos artigos 165 e 169, na Lei de Responsabilidade Fiscal nos artigos 4, 9 e 14 e nas Leis Orgânicas de cada município,

salienta -se que são as referidas leis municipais que estabelecerá os prazos para envio e aprovação da LDO, quando estas forem omissas seguirá os prazos estabelecidos na CF conforme os ADCTs (Atos das Disposições Constitucionais Transitórias) Segundo o referido ADCT a LDO deverá ser encaminhada para apreciação e votação do legislativo até oito meses e meio antes do encerramento da sessão legislativa, ou seja, 15 de abril e devolvida para sanção até o fim do primeiro período legislativo, 17 de julho. A finalidade precípua da LDO é estabelecer as metas e prioridades previstas no PPA para o exercício seguinte, e orientar a elaboração da LOA, além disto, tratará das alterações na legislação tributária e das políticas de aplicação das agências financeiras oficiais.

Segundo Rosa (2011), a LDO possui características importantes e que devem ser observadas pelos gestores é uma lei ordinária e de natureza transitória, é vinculada a um exercício financeiro, está sujeita a prazos específicos de tramitação, específica as metas e prioridades da administração pública e define a estrutura e organização do orçamento. Com o advento da LRF a Lei de Diretrizes Orçamentária teve seu escopo ampliado, passando assim a legislar sobre diversos temas tais como:

Art. 4º A lei de diretrizes orçamentárias atenderá o disposto no [§ 2º do art. 165 da Constituição](#) e:

I - disporá também sobre:

- a) equilíbrio entre receitas e despesas;
- b) critérios e forma de limitação de empenho, a ser efetivada nas hipóteses previstas na alínea *b* do inciso II deste artigo, no art. 9º e no inciso II do § 1º do art. 31;
- e) normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos;
- f) demais condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas;

§ 1º Integrará o projeto de lei de diretrizes orçamentárias Anexo de Metas Fiscais, em que 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.

§ 2º O Anexo conterá, 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) 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.

A LDO desempenha um papel substancial para o planejamento orçamentário pois proporciona ao gestor a oportunidade de definir o que é prioritário para cada exercício, assim como avaliar periodicamente o desempenho de sua gestão. A LDO pode ser considerada como o balizamento das metas anuais propostas no PPA. Para (ALBUQUERQUE; MEDEIROS; FEIJÓ, 2008, p. 164). “a LDO tem o poder de antecipar um fato inevitável a necessidade de fazer escolhas” Deste modo o gestor tem a oportunidade de realizar um planejamento mais realista, de modo que ao fim de cada exercício, a distorção entre planejado e executado sejam menores. A LRF reforça o papel constitucional das leis orçamentárias, aproxima o planejamento público da execução dos gastos públicos, bem como o acompanhamento periódicos das contas públicas por meio da *accountability*.

Para Sanches (1996) a LDO é à maior conquista na área de orçamento governamental propiciada ao legislativo. A ampliação da participação legislativa torna o processo mais transparente e cidadã. Outras importantes alterações trazida pela LRF são o Anexo de Metas Fiscais, onde estão contempladas as metas de resultado primário e resultado nominal, e o Anexo de Riscos Fiscais, onde são apresentados os riscos fiscais e são avaliados os passivos contingentes, anexos estes de essenciais para o acompanhamento das finanças públicas e manutenção do equilíbrio das contas públicas (ANDRADE et al., 2010).

2.5.1.1. Metas Fiscais

O anexo de metas fiscais é uma inovação trazida pela LRF, sendo este o vetor para o alcance e manutenção das contas públicas, é neste documento que estão estabelecidas metas relativas a receitas, despesas, resultado primário e nominal, além do montante da dívida pública, que devem ser monitoradas durante toda a execução orçamentária e financeira do exercício correspondente (ANDRADE et al., 2010; GIUBERTI, 2005).

Devem compor o anexo de metas fiscais segundo a LRF a avaliação do cumprimento das metas relativas ao exercício anterior, as metas atuais comparadas com as fixadas nos três exercícios anteriores, pela evolução do patrimônio líquido, origem e a aplicação dos recursos, a alienação de ativos, a situação financeira e atuarial do regime próprio de previdência dos servidores, a estimativa e compensação da renúncia da receita, e as despesas obrigatórias de caráter continuado.

De acordo com o Manual de Demonstrativos Fiscais (2023), objetivando o cumprimento ao que estabelece a LRF, o Anexo de Metas Fiscais deve ser composto pelos seguintes demonstrativos:

- a) Demonstrativo 1 – Metas Anuais;
- b) Demonstrativo 2 – Avaliação do Cumprimento das Metas Fiscais do Exercício Anterior;
- c) Demonstrativo 3 – Metas Fiscais Atuais Comparadas com as Metas Fiscais Fixadas nos Três Exercícios Anteriores;
- d) Demonstrativo 4 – Evolução do Patrimônio Líquido;
- e) Demonstrativo 5 – Origem e Aplicação dos Recursos Obtidos com a Alienação de Ativos;
- f) Demonstrativo 6 – Avaliação da Situação Financeira e Atuarial do RPPS;
- g) Demonstrativo 7 – Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita;
- h) Demonstrativo 8 – Margem de Expansão das Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado. (TESOURO NACIONAL, 2023).

O quadro 02 apresenta as principais finalidades de cada anexo, evidencia a previsão legal e os autores que abordam a temática.

Quadro 2: Principais Finalidades

Anexo	Previsão Legal	Finalidade	Autores
Metas Anuais	LRF, Art. 4º § 2 Inciso II	Demonstrar memória e metodologia de cálculo que justifiquem os resultados pretendidos comparando-as com as fixadas nos três exercícios anteriores. Apresenta os resultados nominais, primários, e montante da dívida.	ABRAHAM, 2017; NASCIMENTO; DEBUS, 2001; TESOURO NACIONAL, 2017
Avaliação do Cumprimento das Metas Fiscais do Exercício Anterior	LRF, Art. 4º § 2 Inciso II	Avaliar aquilo que foi definido juntamente com o legislativo, por meio da comparação do comportamento das metas fixas e o resultado obtido no exercício anterior	ABRAHAM, 2017; ANDRADE et al., 2010; PINTO, 2015; TESOURO NACIONAL, 2017
Metas Fiscais Atuais Comparadas com as Metas Fiscais Fixadas nos Três Exercícios Anteriores	LRF, Art. 4º § 2 Inciso II	Validar a consistência das estimativas, fornecer subsídios para estudos e análises técnicas dos responsáveis pela elaboração, bem como do Poder Legislativo e demais interessados.	ANDRADE et al., 2010
Evolução do Patrimônio Líquido	LRF, Art. 4º § 2 Inciso III	Apresenta análise dos valores bem como causas de variações do patrimônio líquido a exemplo, situações que causem desequilíbrio entre as variações ativas e passivas ou outros fatos que afetem a situação líquida patrimonial.	ANDRADE et al., 2010; COSTA; VALVERDE, 2002
Origem e Aplicação dos Recursos Obtidos com a Alienação de Ativos	LRF, Art. 4º § 2 Inciso III	Garantir a transparência apresentando de forma clara como o município utilizou os recursos recebidos por meio da alienação de ativos.	ABRAHAM, 2017; TESOURO NACIONAL, 2017
Avaliação da Situação Financeira e Atuarial do RPPS	LRF, Art. 4º §2 Inciso IV alínea a e b	Permite que sejam efetuados os ajustes necessários à garantia dos direitos fundamentais do cidadão e dos servidores públicos	Cruz et al. (2014, p. 24)
Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita	Art. 4º §2 Inciso V	Apresentar transparência às renúncias de receita previstas na LDO, de modo a permitir melhor avaliação do seu impacto nas metas fiscais fixadas, e orientar a elaboração da LOA	BROLIANI, 2004; COSTA; VALVERDE, 2002; LACERDA, 2005; TESOURO NACIONAL, 2017)
Margem de Expansão das Despesas Obrigatórias de Caráter Continuado	Art. 4º §2 Inciso V	Assegurar que não haverá criação de despesa obrigatória de caráter continuado sem fontes consistentes de financiamento	(VESELY, 2011)

Elaborado pela autora (2024).

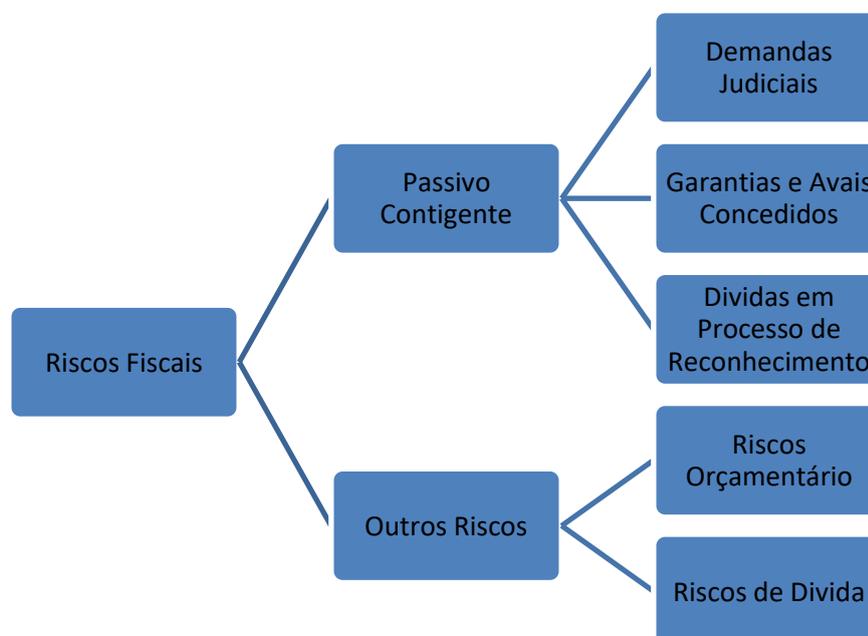
O quadro acima demonstra os itens que devem ser considerados e avaliados em cada

um dos anexos presentes nos demonstrativos do AMF (Anexo de Metas Fiscais). Saliante-se que a ausência dos Anexo de Metas Fiscais no bojo da LDO, resulta em infração administrativa ao agente que lhe der causa, sujeitando o infrator a multa pecuniária no valor de 30% da remuneração anual do agente responsável, a qual será processada e julgada pelo próprio Tribunal de Contas da jurisdição (ANDRADE et al., 2010; BRUNO, 2013).

2.5.1.2. Anexo de Riscos Fiscais

O anexo de riscos fiscais encontra previsão legal na LRF e tem a finalidade de avaliar os passivos contingentes e outros riscos capazes de causar impactos negativos as contas públicas, a figura 04 divisão dos riscos fiscais evidencia como os riscos fiscais.

Figura 4: Divisão dos Riscos Fiscais



Fonte: Elaborado pela autora, 2024. Adaptado Paludo (2013)

Os passivos contingentes segundo (ALBUQUERQUE; MEDEIROS; FEIJÓ, 2008; COSTA; VALVERDE, 2002) representam as despesas incertas ou eventuais que possuem incerteza quanto a sua efetiva ocorrência. Os passivos contingentes se subdividem em demandas judiciais que são os processos que encontram-se no poder judiciário e que o poder público pode ser obrigado a pagar, já as dívidas em geral encontram-se em processo de reconhecimento, as operações e garantias os avais dados pelo poder público.

Outros riscos classificam-se como riscos orçamentários e riscos da dívida, ambos presentes na LOA. O risco orçamentário relaciona-se com a estimativa de receitas e fixação

de despesas LOA. Caso não atendam a previsão estabelecida temos um risco orçamentário aparente. Os riscos fiscais de dívida estão associados às oscilações de variáveis macroeconômicas como taxa de juros, inflação e variação cambial, (PALUDO, 2013).

2.5.3. Lei Orçamentária Anual

O legislativo possui a responsabilidade de aprovação do orçamento público, e por meio deste autoriza o executivo a executá-lo, enquanto o segundo detém a missão de elaboração do orçamento, e documentos que dele derivem. A LOA é a peça chave para o planejamento das ações no poder público, pois estima-se as receita e fixa as despesas.

Conforme Lei 4.320/64 a estimativa da receita será dividida em orçamentária e extraorçamentária são receitas orçamentárias os recursos financeiros oriundos das arrecadações efetuadas pela administração pública, as extraorçamentárias refere-se aos ingressos financeiros que não pertencem à administração pública a exemplo dos caucões, retenções de impostos entre outros, quanto as despesas, considera-se orçamentária as que integram o orçamento e extraorçamentárias aquelas que não integram o orçamento mas transitam por ele, a exemplo devolução de caução, pagamento de restos a pagar.

As receitas e despesas dividi-se em corrente e capital são consideradas receitas correntes os ingressos financeiros destinados a atender despesas classificáveis em despesas correntes, ou seja o custeio da máquina pública, as receitas de capital são aquelas provenientes de recursos financeiros oriundos de constituição de dívidas, da conversão em espécie de bens e direitos, os recursos recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, destinados a atender despesas classificáveis em despesas de capital e ainda o superávit do orçamento corrente. O quadro 03 evidencia as receitas e despesas em conformidade com o anexo I da Lei 4.320/64. todos entes federados devem atentar-se a correta classificação das receitas e a apropriação das despesas.

Quadro 3: Receitas e Despesas Conforme Lei nº 4.320/64.

Receita Corrente	Despesas Correntes
Receita Tributária	Pessoal e Encargos Sociais
Contribuições	Juros e Encargos da Dívida
Receita Patrimonial	Outras Despesas Correntes
Receita de Serviços	
Transferências Correntes	
Outras Receitas Correntes	
Receitas de Capital	Despesas de Capital
Operações de Crédito	Investimentos
Alienação de Bens	Inversões Financeiras
Transferências de Capital	Amortização da Dívida
Dedução das Receitas Correntes	Reserva de Contingência

Elaborado pela autora, (2024).

As receitas e despesas ainda são classificadas conforme sua fonte de recurso (FR), ou seja, de acordo com sua origem pré determinada, em regra a classificação por fontes ou recursos tem o objetivo agrupar receitas que possuam a mesma finalidade de aplicação na despesa. Através do orçamento público, as FR's são associadas a determinadas despesas de forma a evidenciar os meios para atingir os objetivos públicos. (STN, 2023).

A LOA Será dividida conforme estabelece a CF em orçamento fiscal, seguridade e investimentos. o orçamento fiscal por sua abrangência constitui-se o principal dos três orçamentos, haja vista corresponder ao custeio da administração pública direta e indireta, a seguridade refere-se às despesas com saúde, assistência social e previdência da administração direta e indireta, já o orçamento de investimentos realizados em empresas que o poder público direta ou indiretamente detenha maioria do capital social com direito a voto (GIACOMONI, 2022).

Após a elaboração da LOA segue para apreciação e aprovação do legislativo conforme prevê a legislação vigente no país, após aprovada o executivo tem o prazo de 30 (trinta) dias conforme prevê a LRF para publicar a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso, que será o guia para a execução orçamentária, posteriormente guiará o legislativo, os órgãos de controle, a sociedade na fiscalização dos atos praticados pelo executivo e a contabilidade no processo de apropriação e reconhecimento das receitas e despesas, dentre outros eventos com implicação contábil.

2.5. Contabilidade Aplicada ao Setor Público (CASP)

A contabilidade aplicada ao setor público tem como finalidade fornecer aos seus usuários informações acerca da situação orçamentária, financeira, econômica e patrimonial, em apoio ao processo de tomada de decisões, prestações de contas, transparência na gestão fiscal e fornece instrumentos para o controle social (MCASP, 2023). Para isto, a contabilidade utiliza-se das demonstrações contábeis. De acordo com o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público:

As Demonstrações Contábeis Aplicadas ao Setor Público (DCASP) são compostas pelas demonstrações enumeradas pela Lei nº 4.320/1964, pelas demonstrações exigidas pela NBC T 16. 6 – Demonstrações Contábeis e pelas demonstrações exigidas pela Lei Complementar nº 101/2000, as quais são:
Balanço Orçamentário;
Balanço Financeiro;
Balanço Patrimonial;
Demonstração das Variações Patrimoniais;
Demonstração dos Fluxos de Caixa (DFC); e

Os relatórios exigidos pela LRF são os Relatório Resumido da Execução Orçamentária e Relatório da Gestão Fiscal, composto por seus anexos, fornecem informações que contribuem para o mesmo fim.

Nas organizações privadas o controle gerencial é realizado por meio da análise de balanços onde busca-se o conhecimento da sua situação financeira, patrimonial do mesmo modo, uma análise criteriosa dos balanços e demonstrativos das entidades públicas concederá ao administrador público critérios para decisões que permitirão o real cumprimento dos princípios da administração pública e promoverá uma mudança cultural nos usuários dos recursos públicos (ANDRADE, 2013).

Para Andrade (2013), a análise consiste no exame de cada parte e do todo contábil, através da aplicação de procedimentos próprios ou externos, buscando explicação para evolução e involução de resultados, para as variações qualitativas e quantitativas e para natureza dos fatos. Assim, uma análise criteriosa dos demonstrativos confeccionados com fidedignidade fortalecerá o controle interno dos órgãos públicos e dará subsídios para um melhor planejamento e melhor formação de políticas públicas.

Slomski (2013) apresenta técnicas de análise que podem ser utilizadas para acompanhamento da evolução dos dados presentes nos anexos do Relatório Resumido da Execução Orçamentária e Relatório da Gestão Fiscal, Andrade (2013) sugere uma metodologia para análise das contas públicas, que se dá através da análise de índices ou quocientes, que inclui índices de liquidez, liquidez corrente, liquidez imediata, situação financeira líquida, resultado orçamentário, comprometimento da receita corrente líquida com a despesa com pessoal, índices de endividamento dos municípios, comportamento da arrecadação, comportamento da execução da despesa, relação receita e despesa, índice de gastos com pessoal e de restos a pagar.

A análise dos demonstrativos contábeis e financeiros dos entes públicos costuma ser utilizada por diversos autores a fim de atingir os mais diversos objetivos. Clemente e Gerigk (2012) buscaram mensurar e avaliar os fatores que determinam o espaço de manobra da gestão financeira dos municípios brasileiros de porte médio, através da regressão linear múltipla e utilizando os dados disponibilizados pelos municípios através do STN. O espaço de manobra é definido como montante de recurso financeiro disponível sobre o qual o gestor público municipal exerce capacidade de escolha, em que gastar, como e quando gastar. Os autores concluíram que o espaço de gerenciamento financeiro à

disposição dos administradores, nos municípios brasileiros de porte médio, depende basicamente das despesas com pessoal e do volume de receitas relacionadas com o crescimento do endividamento público (CLEMENTE & GERIGK, 2012).

A pesquisa de Filho, Silva e Silva (2011), observou o comportamento dos gastos públicos municipais no Piauí, nos anos de 2001 e 2009, sob os impactos da LRF, tratando os dados através da regressão linear múltipla. Os achados da pesquisa apontaram elevação dos gastos per capita pelos municípios piauienses, em todas as variáveis, além de se observar elevação do poder de explicação das variáveis, gastos com Legislativo, educação e cultura e saúde e saneamento, em detrimento da redução das demais variáveis, na explicação dos gastos públicos municipais (FILHO, SILVA & SILVA; 2011).

Abrantes, Ribeiro e Zuccolotto (2009), realizaram estudo com o objetivo de avaliar o planejamento municipal através das características do comportamento das finanças públicas das capitais dos estados brasileiros de acordo com os preceitos da LRF.

Para tal, foram construídos indicadores de desempenho provenientes dos demonstrativos extraídos do *site* da Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda, referente ao período de 1998 a 2006. Apurou-se o aumento da dependência dos municípios de recursos de outras esferas de governo para promover suas políticas públicas, a insuficiência dos mecanismos de arrecadação tributária em todos os municípios, um aumento expressivo da carga tributária, uma considerável elevação na conta de Despesas com Pessoal e correspondente redução nas demais contas de despesas; em contrapartida, observou-se que a situação financeira dos municípios foi melhorando ao longo dos anos (ABRANTES, RIBEIRO & ZUCCOLOTTO; 2009).

Nas três pesquisas citadas acima, a análise dos demonstrativos dos entes públicos permitiu o diagnóstico da situação financeira dos municípios estudados, apontando comportamentos a serem observados pelos gestores para melhoria da gestão pública.

2.6. Demonstrativos Contábeis

As demonstrações contábeis aplicáveis ao setor público – DCASP encontram-se amparadas na Lei 4.320/64, no entanto Decreto Federal no 6.976 e a publicação do primeiro MCASP ambos no ano de 2009 apresentaram a estrutura necessária às demonstrações contábeis no setor público, logo em seguida a obrigatoriedade de apresentação das referidas demonstrações a partir de 2014, padronizou-se a estrutura para atender ao novo padrão internacional.

As demonstrações contábeis, também chamadas de demonstrações de propósitos gerais (NBC TSP EC), são de fundamental importância na gestão pública, pois, além de evidenciar a situação e variações do patrimônio público, assumem papel de relevância para o país, possibilitando a tomada de decisão por parte dos gestores públicos, promovendo *accountability*, transparência e instrumentalização do controle social. (Bezerra Filho 2022) O MCASP (2023) apresenta o conjunto de demonstrações obrigatórias conforme evidenciado quadro 04 demonstrativos obrigatórios apresenta as demonstrações cobradas pelas lei 4.320/64 e também pelo MCASP 2023, além disto o quadro aborda os impactos causados em cada classe de contas durante o processo de elaboração dos supracitados demonstrativos contábeis.

Quadro 4: Demonstrativos obrigatórios

Demonstrativo	Composição	Finalidade	Elaboração	Base Legal
Balanco Orçamentário	Execução dos Restos a Pagar Não Processados; Quadro da Execução dos Restos a Pagar Processados	Demonstrar as receitas e despesas previstas em confronto com as realizadas.	Classe 5 (Orçamento Aprovado), Grupo 2 (Previsão da Receita e Fixação da Despesa); Classe 6 (Execução do Orçamento), Grupo 2 (Realização da Receita e Execução da Despesa) (PCASP):	Lei nº 4.320/1964 Anexo 12 MCASP 2023
Balanco Financeiro	Receita e despesa orçamentária realizada por fonte de recurso, discriminando as ordinárias e as vinculadas; os recebimentos e os pagamentos extraorçamentários as transferências financeiras recebidas e concedidas, os aportes de recursos para o RPPS; e o saldo em espécie do exercício anterior e para o exercício seguinte.	Evidencia as receitas e despesas orçamentárias, bem como os ingressos e dispêndios extraorçamentários, conjugados com os saldos de caixa do exercício anterior e os que se transferem para o início do exercício seguinte	Classes 1 (Ativo) e 2 (Passivo) Recebimentos e Pagamentos Extraorçamentários de Depósitos Restituíveis e Valores Vinculados, Saldo em Espécie do Exercício Anterior e para o Exercício Seguinte; Classe 3 (Variações Patrimoniais Diminutivas) para as Transferências Financeiras Concedidas; Classe 4 (Variações Patrimoniais Aumentativas) para as Transferências Financeiras Recebidas; Classe 5 (Orçamento Aprovado) para a Inscrição de Restos a Pagar; Classe 6 (Execução do Orçamento) para a Receita e Despesa Orçamentária, e Pagamento de Restos a pagar	Lei nº 4.320/1964 Anexo 13 MCASP 2023
Balanco Patrimonial	Ativos e Passivos Financeiros e Permanentes; Contas de Compensação (controle); Superávit / Déficit Financeiro.	Evidencia, qualitativa e quantitativamente, a situação patrimonial da entidade pública por meio de contas representativas do patrimônio público	Ativo e passivos financeiros e Permanentes: Classe 1 (Ativo), a classe 2 (Passivo e Patrimônio Líquido) contas da classe 6 “Crédito Empenhado a Liquidar” e “Restos a Pagar Não Processados a Liquidar”. Contas de Compensação: classe 8 (Controles Credores) Superávit/ Déficit Financeiro:	Lei nº 4.320/1964 Anexo 14 MCASP 2023
Demonstração das Variações Patrimoniais	O resultado patrimonial do período é apurado na DVP pelo confronto entre as variações patrimoniais quantitativas aumentativas e diminutivas.	Alterações no patrimônio, resultantes ou independentes da execução orçamentária,	A DVP será elaborada utilizando-se as classes 3 (variações patrimoniais diminutivas) e 4 (variações patrimoniais aumentativas)	Lei nº 4.320/1964 Anexo 15 MCASP 2023
Demonstração de Fluxo de Caixa	Transferências Recebidas e Concedidas, Desembolsos de Pessoal e Demais Despesas por Função, Juros e Encargos da Dívida	Entradas e saídas de caixa e os operacional, de investimento e de financiamento	Operacionais; de investimento; de financiamento.	Lei nº 4.320/1964 Anexo 18 MCASP 2023
Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido		Aumento ou redução do patrimônio líquido	Elaborada utilizando o grupo 3 (patrimônio líquido) da classe 2 (passivo) do PCASP	Lei nº 4.320/1964 Anexo 19 MCASP 2023
Notas Explicativas	Informações insuficientes ou que não constam nas demonstrações.	Apresentar informações adicionais às DCASP		

Elaborado pela autora, (2024)

As demonstrações contábeis devem ser processadas pelo sistema de contabilidade do ente em conformidade com os atos e fatos que ocorrem diariamente, observado as características qualitativas de melhoria da informação contábil: compreensibilidade, comparabilidade, verificabilidade, tempestividade sem esquecer da fidedignidade da informação bem como da neutralidade. Tendo em vista estes fatos os lançamentos devem ocorrer em conformidade com o plano de contas aplicado ao setor público conectados aos eventos de natureza orçamentária, patrimonial e de controle. Para além disto, toda DCASP deve ser acompanhada de notas explicativas, compreendendo explicação sucinta das principais políticas contábeis e outras informações relevantes (Bezerra Filho 2022).

De modo geral as DCASP podem ser apresentadas de duas formas: consolidadas e não consolidadas. As consolidadas: compreende a prestação de contas anual de governo e recebem parecer prévio pelo tribunal de contas competente (chamada de contas de governo). No caso do município de Feira de Santana as contas consolidadas abrangem a administração direta e indireta do município bem como o legislativo. E não consolidadas: compreende a prestação de contas ou tomada de contas anuais dos administradores públicos (contas de gestão). A apresentação das DCASP neste layout promove a instrumentalização do *accountability*, da transparência e do controle social bem como proporciona tomada de decisões mais assertivas.

2.7. Participação Social

Inevitavelmente ao discutimos controle social, nos referimos a *accountability*, e neste contexto toda a sociedade é convidada a participar o cidadão comum, o legislativo, executivo, judiciário, entes e órgão de controle a exemplo Tribunais de Contas, Ministério Público, Entidades da Organização Civil, entre outros, nesta conjuntura justaposta, faz-se necessária a transparência da coisa pública e massificação do controle social, isso é democracia! A *accountability* no Brasil surge com a constituição de 1988, que consolida a democracia. Estas alterações prometiam aparelhar o estado promovendo uma atuação mais eficiente e controlável (PINHO & SACRAMENTO, 2009).

Ainda sob esta ótica das reformas Pinho e Sacramento (2009) e Castro (2011) defendem que no Brasil a legislação tem se dedicado a criação de mecanismos que permitam o controle político do estado pela sociedade, mas depende da participação social e do esforço desta para mobilizar-se e assumir seu papel, isto é entendido como controle social. O controle do estado não pode existir sem *accountability*, pois para que haja a fiscalização por

parte do cidadão, duas condições são imprescindíveis: (...) do lado da sociedade, o surgimento do cidadão consciente, e organizados em torno das reivindicações cuja consecução pelo poder público signifique a melhor das condições de vida, de toda coletividade; e da parte do Estado, o provimento de informações completas, claras, e relevantes a toda população (MAWAD, 2002, P. 522).

Cunha (2003) assinala o controle social, como uma conquista da sociedade civil, devendo ser entendido como um instrumento é uma expressão da democracia. Busca-se com a democratização, eliminar as formas autoritárias e tradicionais de gestão das políticas sociais, bem como a adoção de práticas que favoreçam uma maior transparência das informações e maior participação da sociedade no processo decisório (SILVA *et al.*, 2007). Cada cidadão possui fundamental importância na tarefa de participar da gestão e exercer o controle social das políticas públicas e recursos nela investidos. Muito embora seja um direito do cidadão exercer o controle social é também um dever, no entanto percebe-se um certo desinteresse da sociedade em sua maioria, em praticar essa ação, o desinteresse predito se deve a desacreditação da população na política e conseqüentemente na gestão.(CGU)

A constituição Federal de 1988, conhecida como constituição cidadã nos coloca como participantes ativos do Estado, ao passo que temos dever de fiscalizar o gasto público e as atividades exercidas pelo governo. No entanto é notório que este controle social ainda é tímido, que parte da população desconhece que possui este direito e dever, e a pequena parcela que tem ciência do poder que tem nas mãos não sabe como utilizar. A ausência da supracitada participação enfraquece a governança orçamentária uma vez que uma das dimensões propostas por OCDE é justamente a participativa, nessa perspectiva torna-se salutar a necessidades de implementações de ações que incentivem a participação popular na formulação, acompanhamento e fiscalização de políticas públicas.

2.8. Estudos Empíricos Encontradas no Brasil

O debate sobre governança orçamentária no Brasil experimenta progressos históricos, todavia há uma pujança maior de estudos na esfera federal, contudo os resultados podem ser considerados e aplicados nas esferas estaduais e municipais devido a transversalidade e aplicabilidade legal. Visando corroborar com o objeto desta pesquisa alguns estudos que abordam a temática, foram incorporados a este trabalho. nesta perspectiva o estudo de Couto e Cardoso JR, p.80 (2018), buscou relacionar as principais mudanças no processo orçamentário pós Constituição Federal de 1988 e os atores envolvidos no processo de governança orçamentária, na visão dos autores.

A relação do planejamento com o orçamento, foco nos resultados das políticas públicas à sociedade, fragiliza-se em detrimento da ênfase eminentemente fiscal. Os controladores, distantes da sua posição de independência, inibem, ao lado dos guardiões, a ação dos executores, ao tempo que preservam sua posição de definidores de gastos prioritários. Contudo, a própria capacidade do Executivo de promover suas prioridades é limitada, revelando a fragilidade do equilíbrio atual.

É inegável que a capacidade em atender as demandas do Estado é limitada, e frustra a expectativa de atendimento pleno às políticas públicas dispostas no planejamento orçamentário, o que é perfeitamente entendível haja vista a escassez de recursos em todas as áreas. Considerando essa previsibilidade existente, os gestores devem utilizar-se dos artifícios de governança orçamentária para otimização dos recursos públicos, e diminuição dos riscos de desequilíbrio fiscal, haja vista que o supracitado risco se posiciona como supressório das políticas públicas. Outro ponto a ser observado é o cumprimento constitucional e legal dos limites fiscais, a observância destes requisitos garantem a sustentabilidade das contas públicas. Corroborando com a discussão em tela o trabalho de Oliveira, Catapan e Vicentin. p.10 (2015) descreve aspectos de governança concatenada com o controle social e a transparência, segundo o autor.

O controle social, precisa ser exercido ao nível de controle das ações do governo com questionamentos, da efetividade das ações públicas e não apenas pela apreciação pura e simples da eficiência numérica através de instrumentos efetivos.

Confirmando o entendimento de OCDE, na dimensão participativa reforça a importância dos documentos orçamentários serem acessíveis e transparentes e as escolhas orçamentárias debatidas e realistas, isto quer dizer que o cidadão deve ocupar o protagonismo das escolhas públicas. De acordo com a Carta magna a transparência pública decorre da obrigação constitucional, que é reafirmada através de leis complementares e princípios intrínsecos e extrínsecos da administração pública assim como a participação popular também é contemplada como direito inerente ao cidadão, conforme prevê a CF. No entanto, a pesquisa de Oliveira, Catapan e Vicentin. p.10 (2015)

Conclui que a simples publicação e disponibilização de dados, atinentes ao princípio da legalidade, não necessariamente atendem à transparência de fato como matéria prima do controle social, cujo espectro esperado vai além da simples publicização, esperando se daí, informações com características de preeditividade, relevância, verificabilidade, tempestividade e compreensibilidade.

Vale salientar que há uma diferença considerável entre publicização de dados e transparência, considera-se que a publicização limita-se a disponibilização e acesso às informações públicas e a transparência deve ser mais abrangente apresentando linguagem compreensível e acessível. Já as características citadas pelo autor relacionam-se com o

disposto no Estrutura Conceitual da Contabilidade (CPC 00), onde pontua-se a relevância das características supracitadas para que a informação contábil, e financeira seja útil ao processo de tomada de decisão. Não obstante que a governança orçamentária perpassa por inúmeros elementos que somados podem ser usados para autenticar as informações fornecidas no processo de tomada de decisão. A pesquisa de Rodrigues; Espanhol e Guzzo. p.16 (2021) teve por objetivo avaliar fatores que podem contribuir para a melhoria dos indicadores usados na dimensão “Gestão” no cálculo do IGM/CFA do município de Colatina/ES. As autoras consideram:

O fator planejamento, se revelou a variáveis mais insatisfatórias e, que podem estar intervindo de forma negativa na avaliação e no Índice de Governança Municipal em relação aos demais indicadores.

Ratificando o entendimento das autoras a própria CF trata da importância de planejar, ao passo que colocar os instrumentos de planejamento como ponto de partida para consecução de projetos públicos, sendo assim, ainda que na gestão pública haja a divisão de viés tais como orçamento público, execução orçamentária e contabilidade patrimonial, todas derivam do planejamento orçamentário o que torna salutar existência da governança orçamentária de acordo com os princípios, regras e métricas constitucionais e legais, posto isto o IGM (Índice de Gestão Municipal) é considerado um importante termômetro da boa gestão municipal bem como da execução de políticas públicas. Além disso, os orçamentos devem alinhar-se às metas e prioridades do governo e buscar contemplar o desenvolvimento local. O trabalho realizado por Dornellas, Oliveira e JR Farah. p.81 (2016) buscou elucidar e analisar as peças orçamentárias e identificar como se dá a priorização de políticas públicas municipais. O trabalho dos autores demonstram:

Priorização das políticas públicas secundárias de forma hierarquizada, apontando um desalinhamento entre as peças orçamentárias e inconsistência no lançamento dos dados contábeis e rubricas figurativas.

O estudo toma por base os Relatório Resumido da Execução Orçamentária, no Plano Plurianual e na Lei Orçamentária Anual, onde se permite a análise a partir das funções e subfunções, permitindo um olhar crítico sobre as inconsistências orçamentárias e sobre as funções proformes, este estudo aproxima-se muito da proposta desta dissertação justamente pela similaridade entre os instrumentos de análise, o que torna este trabalho ainda mais relevante para a comunidade a que ele se destina. O trabalho realizado por Carneiro p. 07 (2018) buscou avaliação do padrão de governança na gestão orçamentária das 27 (vinte e sete) unidades federativas do Brasil com dados disponíveis entre 2014 e 2017, a pesquisa aferiu o padrão de governança a evolução da imprecisão orçamentária destes entes em um

período que incorpora a transição para mudança de governo. Para o autor.

Os resultados do estudo permitiram constatar um menor padrão de governança do lado da despesa pública, muito embora em termos globais todos os indicadores tenham se mantido dentro de um padrão considerado aceitável para governança no orçamento público.

De modo geral a fragilidade costuma ocorrer na despesa, haja vista que a receita é sempre estimada e a despesa fixada, sendo assim na ocorrência de frustração de receita já se percebe prejuízos causados na despesa, outro fato preponderante a ocorrências de casos fortuitos e de força maior que tende aumentar a despesa e sem que ocorra aumento de receita. A *accountability* atua como aliada da gestão, pois o monitoramento da execução orçamentária salvaguarda o equilíbrio orçamentário que de forma transversal relaciona-se com o equilíbrio fiscal e impacta diretamente na fluidez da execução de políticas públicas. Posto isto, a governança orçamentária deve ser vista como aliada da gestão para que o interesse público seja alcançado e as políticas públicas de fato realizadas.

3. Metodologia

O presente trabalho trata-se de pesquisa aplicada para tanto realizou-se uma pesquisa de caráter exploratório e descritivo, onde realizou-se análise bibliográfica em leis, decretos, artigos, dissertações, teses e livros que abordam a temática com a finalidade de subsidiar a análise dos dados, após o processo de aproximação e familiarização com o tema efetuou-se a análise documental a fim de identificar o atendimento às normativas e regulamentos legais por parte do município de Feira de Santana e por fim aplicou-se um questionário objetivando alcançar a percepção dos servidores sobre o objeto de pesquisa.

Para obtenção dos dados na fase documental realizou-se consulta ao Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SICONFI), Portal de Transparência do município, site do Tribunal de Contas dos Municípios da Bahia (TCM-Ba). Afim de evidenciar a governança orçamentária existente no município a partir das funções e subfunções, comportamento do endividamento público e atendimento aos índices constitucionais e legais evidenciados nos Relatórios Resumido de Execução Orçamentária (RREO) e Relatório de Gestão Fiscal (RGF) disponibilizados no SICONFI. As informações extraídas dos pareceres emitidos pelo TCM- BA serão confrontadas com as existentes na base do SICONFI com a finalidade demonstrar o atendimento da LRF, bem como da governança orçamentária.

3.1. Classificação da Pesquisa

A pesquisa caracteriza-se em exploratória por preocupar-se em buscar conhecimento mais aprofundado sobre o assunto em tela a fim de proporcionar esclarecimento de questões e agregar conteúdo para estudos posteriores. O dito tratamento se dá objetivando o esclarecimento de fatos para a tomada de decisão e aplicação de políticas públicas conscientes.

A pesquisa exploratória norteia-se nos ensinamentos de Vergara (2007): exploratória pelo pouco conhecimento do assunto abordado. Descritiva pois permite o conhecimento de uma determinada realidade, onde evidenciar-se-á fatos, características, problemas, que agregam conteúdo ao objeto desta pesquisa. Para Andrade (1997) na pesquisa descritiva os fatos são observados, registrados, analisados, classificados e interpretados sem que o pesquisador interfira neles; os fenômenos são estudados, mas não manipulados pelo pesquisador. Deste modo, ao empregar essa linha metodológica, objetiva-se assimilar conhecimento sobre o objeto de estudo desta pesquisa, no que tange a execução orçamentária e financeira de 2012 a 2021 do município de Feira de Santana, discutindo as

peculiaridades pertinentes ao tema e delineando uma análise sobre a importância da aplicação das políticas públicas para a sociedade, pois a ausência da aplicação implica na descontinuidade ou falta de atendimento ao interesse da coletividade. No que tange à classificação qualitativa deste estudo, justifica-se por não ter sido utilizado nenhum instrumental estatístico para análise do problema (RICHARDSON,1999). A figura 5 sintetiza as atividades desenvolvidas para a apresentação de resultados desta pesquisa.

Figura 5: Etapas da Pesquisa



Elaborado pela autora (2024)

3.2. Delimitação da Pesquisa

Para fins de delimitação do estudo, analisou-se o município de Feira de Santana, o predito município foi selecionado em virtude da sua importância econômica para o estado, ocupando a 3ª (terceira) colocação no PIB dos municípios em 2021, com PIB 17.282 mil e o PIB per capita de R\$ 27.691,08. Na comparação com outros municípios do estado, ocupa posições 37 de 417 entre os municípios do estado e na 2353 de 5570 entre todos os municípios. Já o percentual de receitas externas em 2015 era de 63,7%, o que o colocava na posição 371 de 417 entre os municípios do estado e na 4735 de 5570. Em 2017, o total de receitas realizadas foi de R\$1.167.088,57 (x1000) e o total de despesas empenhadas foi de R\$1.099.658,83 (x1000). Isso deixa o município nas posições 3 e 2 de 417 entre os municípios do estado e na 66 e 61 de 5570 entre todos os municípios (IBGE 2023).

Diante isto, estudar os instrumentos de planejamento bem como sua execução orçamentária e financeira do município de Feira de Santana possibilitará compreender se as políticas públicas desenvolvidas, acompanham as necessidades dos cidadãos e bem como o crescimento do município. Para tanto, a execução orçamentária e financeira será analisada a partir dos critérios estabelecidos pela Portaria Ministerial nº 42 de 14 de abril de 1999.

O período selecionado para aplicação da pesquisa justifica-se por ser 2012, ano subsequente a Lei de Acesso Informação, além de proporcionar a análise de três gestões, a saber: 2012-2015, 2016-2020 e 2021 a 2025, que proporcionará uma visão sobre perspectivas distintas, mas relevantes para o conhecimento dos atores envolvidos, a saber um período de crise vivenciada pelo país, a pandemia de covid-19 que abrange praticamente metade da gestão compreendida entre 2016-2020 e períodos considerado como comum 2012-2015. e 2021 a 2025 sendo que o último será analisado de forma parcial, haja vista

que a execução ainda está em curso o que impossibilita a análise dos anos onde não se tem julgamento de contas pelo TCM-BA.

Feira de Santana é um município com 616.272 habitantes o que exigindo uma estrutura administrativa robusta, sendo assim em 25 de março de 2023 o município promoveu uma reforma na estrutura administrativa organizacional através da Lei Complementar 139/2023 passando a contar com 17 secretárias 06 autarquias. Com o objetivo de melhor atender aos munícipes, o quadro 05 evidencia a atual estrutura administrativa do município, vale destacar que após atualização da estrutura administrativa o município não conta com um organograma geral atualizado, sendo possível encontrar no sítio eletrônico do município apenas o organograma de algumas secretarias e órgãos.

Quadro 5: Estrutura Administrativa Com Base na Lei Complementar 139/2023

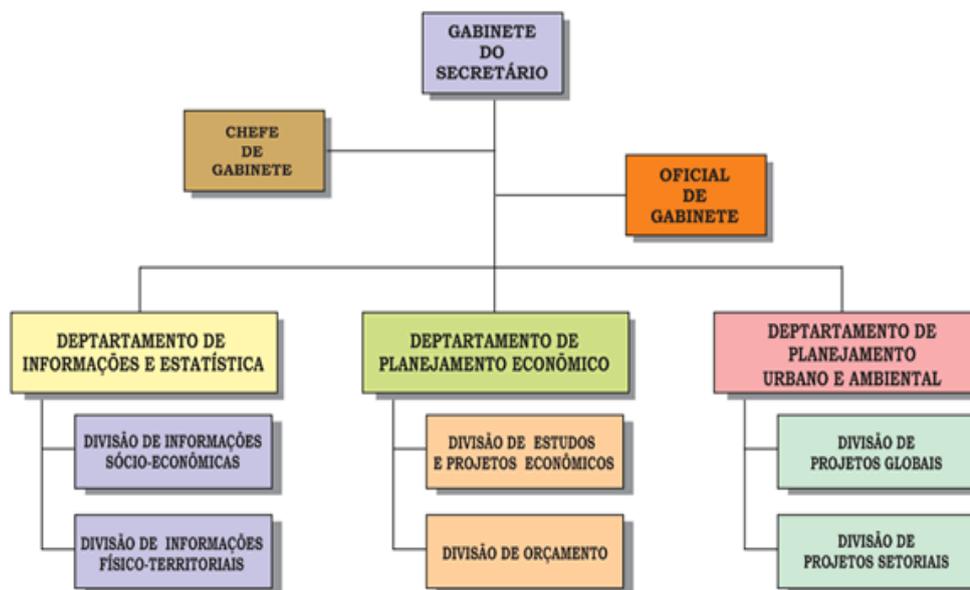
Entidade e Órgãos	Estrutura Administrativa
Superintendência Municipal de Esportes	
Fundação Municipal de Tecnologia da Informação, Telecomunicações e Cultura Egberto Tavares Costa	Administração Indireta
Controladoria Geral do Município – CGM	
Procuradoria Geral do Município – PGM	
Superintendência Municipal de Operações e Manutenção – SOMA	Administração Indireta
Gabinete do Prefeito – GAPB	
Secretaria Municipal de Administração	Administração Direta
Secretaria Municipal de Agricultura, Recursos Hídricos e Desenvolvimento Rural	Administração Direta
Secretaria Municipal de Cultura, Esporte e Lazer	Administração Direta
Secretaria Municipal de Comunicação Social	Administração Direta
Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social	Administração Direta
Secretaria Municipal de Educação	Administração Direta
Secretaria Municipal de Desenvolvimento Urbano	Administração Direta
Secretaria Municipal da Fazenda	Administração Direta
Secretaria Municipal de Governo	Administração Direta
Secretaria Municipal de Habitação e Regularização Fundiária	Administração Direta
Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Recursos Naturais	Administração Direta
Secretaria Municipal de Planejamento	Administração Direta
Secretaria Municipal de Prevenção à Violência	Administração Direta
Secretaria Municipal de Serviços Públicos	Administração Direta
Secretaria Municipal do Trabalho, Turismo e Desenvolvimento Econômico	Administração Direta
Secretaria Municipal de Saúde	Administração Direta
Secretaria Municipal de Transportes e Trânsito	Administração Direta
Fundação Hospitalar de Feira de Santana	Administração Indireta
Agência Reguladora de Feira de Santana	Administração Indireta
Superintendência Municipal de Proteção e Defesa do Consumidor	Administração Indireta
Superintendência Municipal de Trânsito	Administração Indireta
Instituto de Previdência de Feira de Santana –	Administração Indireta

Elaborado pela autora, (2024).

A estrutura administrativa adotada pelo município contempla órgãos e entidades da administração direta e indireta, a Lei Complementar 139/2023, vincula ao gabinete do prefeito as entidades Superintendência Municipal de Esportes, Superintendência Municipal de Operações e Manutenção, os demais órgãos e entidades subordinam-se diretamente ao prefeito municipal. Para fins de delimitação do estudo a pesquisa será aplicada a um grupo

de 20 (vinte) pessoas no âmbito das Secretarias de Planejamento e Fazenda do município e, dentre os respondentes, servidores efetivos, comissionados e terceirizados, além destes secretários, diretores e chefes das respectivas pastas, que atuam nas etapas de planejamento, execução e controle. Haja vista, estes são os órgãos que se relacionam diretamente com a pesquisa. A figura 06 apresenta o organograma da Secretaria Municipal de Planejamento e Figura 07 o organograma da Secretaria Municipal da Fazenda. Salienta-se que a figura de 06 foi extraída da página oficial da Secretaria municipal de planejamento, já a figura de número 07 foi disponibilizada através de consulta realizada na sede da Secretaria da Fazenda do município.

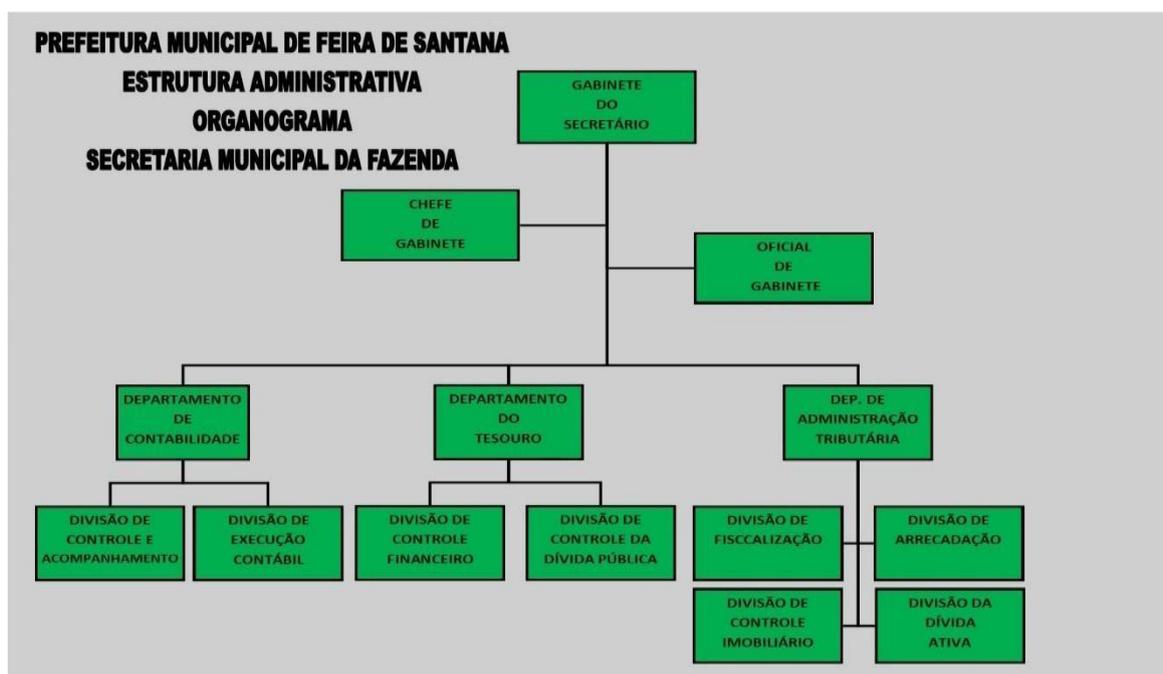
Figura 6: Organograma Secretaria de Planejamento



Fonte: Prefeitura Municipal de Feira de Santana- BA, (2024)

No âmbito da Secretaria Municipal de Planejamento, a pesquisa foi aplicada nos departamentos de informações e estatísticas e departamento de planejamento econômico.

Figura 7: Organograma Secretaria da Fazenda



Fonte: Prefeitura de Feira de Santana, (2024)

3.3. Método de Coleta

Na etapa de coleta de dados utilizou-se a aplicação da ferramenta investigativa nas formas de consulta documental e questionário. Baseado nestas ferramentas metodológicas, realizou-se o confronto de informações fornecidas pelos participantes com os dados encontrados nas plataformas SICONFI, e-TCM BA e Portal de Transparência do município de Feira de Santana, e posteriormente análise e interpretação dos dados.

A aplicação dos questionários ocorreu nas Secretarias de Planejamento e da Fazenda do município, os respondentes foram os secretários das respectivas secretarias, diretores e chefes de setor, técnicos em planejamento orçamentário e de execução orçamentária e os técnicos da contabilidade, a escolha por este grupo deu-se em virtude de serem estes os atores envolvidos na governança orçamentária municipal a aplicação desta metodologia tem a finalidade de elucidar os gargalos vivenciados pelo município e que necessitam de atenção do gestor bem como apontar quais as melhorias que podem ser implantadas na governança orçamentária do município em estudo.

3.4. Questionário

A construção do questionário seguiu o modelo da OCDE, baseado em quatro dimensões. As dimensões propostas contemplam as temáticas abordadas pela legislação descritas no quadro 06.

Quadro 6: Dimensões Orçamentária Amparo Legal.

Dimensão	Conteúdo
Fiscal	Despesa com Pessoal Art..21a 23 Lei 101/2000 Despesa com Saúde Art.198 Constituição Federal de 1988 Despesa com Educação Art.212 Constituição Federal de 1988 Despesa com Fundeb Art.212 Constituição Federal de 1988 Dívida Pública Art. 29 Lei 101/2000 LRF Restos a Pagar Art.42 Lei 101/2000 LRF Lei 4.320/64 art... e LRF art..
Programática	Art.22 a 32 Lei4.320/64 Art.165 Constituição Federal de 1988, e Art.4 a 7 Lei 101/2000 LRF
Participativa	Art. 8 Lei 101/2000 LRF Art.48 Lei 101/2000 LRF Art. 5 Constituição Federal de 1988, e
Accountability	Art.75 a 81 Lei4.320/64 Art. 70 e 71 Constituição Federal de 1988, e Art.48 Lei 101/2000 LRF

Fonte: Elaborado pela autora, (2024),

Outrossim, analisou-se o atendimento aos princípios de governança orçamentária em cada dimensão analisada:

a) **Dimensão fiscal** – Gerenciamento do orçamento dentro dos limites fiscais, de forma clara, crível e previsível; e a existência de sustentabilidade de longo prazo, que identifica, avalia e gerencia riscos fiscais.

b) **Dimensão programática** – Alinhados orçamentários e as prioridades estratégicas de médio prazo do governo; o orçamento de capital é projetado para atender às necessidades de desenvolvimento, de forma eficiente, efetiva e coerente; e a existência de avaliações de desempenho como parte integrante do orçamento.

c) **Dimensão participativa** – Os dados e documentos orçamentários são abertos, transparentes e acessíveis; e o debate sobre as escolhas orçamentárias é inclusivo, participativo e realista.

d) **Dimensão da accountability** - A execução orçamentária é planejada, gerenciada e monitorada de forma ativa; e a integridade e a qualidade das projeções orçamentárias do planejamento fiscal, da execução orçamentária, mediante rigorosa e assegurada qualidade, o que inclui auditoria independente.

A estrutura do questionário conta com 20 questões, todas baseadas nas dimensões

da OCDE. O, o questionário ficou aberto de 25 de março a 12 de maio de 2024, período que foram extraídas as respostas, O tempo estimado para a resposta ao questionário foi de 15 minutos, e na disponibilização do questionário, foi solicitado que o respondente informasse seu e-mail e telefone para que o pesquisador pudesse monitorar as respostas.

3.4. Coleta dos Dados

Como forma de diagnosticar os obstáculos vivenciados no município para que a governança orçamentária possa ser alcançada foi realizado um estudo por meio de levantamento de dados orçamentários e de execução financeira, através das plataformas de controle externo SICONFI, E- TCM-BA, Portal de Transparência do município de Feira de Santana e também- aplicou-se um questionário para os servidores municipais que atuam nestas áreas por meio da plataforma Google Forms o referido documento foi respondido por servidores da secretaria de planejamento e do setor de contabilidade ligados ao planejamento e execução do orçamento no município. o questionário seguirá o padrão da escala Likert de cinco pontos onde o ponto um discordo totalmente e o ponto cinco concordo totalmente, e será dividido em quatro dimensões a saber: fiscal, programática, participativa e accountability, objetivando identificar a percepção dos servidores sobre a governança orçamentária, a pesquisa demonstra a média de respostas individuais por dimensão dos princípios de governança.

3.5. Análise dos Dados

Trata-se de uma pesquisa aplicada onde foi utilizado dados secundários extraídos das plataformas de controle externo SICONFI, E- TCM, Portais de Transparências, e dados primários coletados a partir da aplicação de questionário, posteriormente será realizado tabulamento das informações objetivando transformar todo esse emaranhado de informações em dados que possam ser prontamente analisados e sistematizado a fim de transformá-los em material útil à tomada de decisões.

Para análise dos questionários utilizar-se-á a escala de Likert em cinco pontos, onde o ponto um discorda totalmente e o ponto cinco concorda totalmente. Este método refere-se a "um conjunto de itens apresentados como afirmações ou opiniões, para os quais se pede a reação dos participantes" (SAMPLERI, COLLADO e LUCIO, 2013, p. 261).

O instrumento de análise busca encontrar as percepções dos entrevistados em relação às questões apresentadas o quadro 08 apresenta a escala de percepção baseada em Likert onde a variação ocorre do ponto um ao ponto cinco, obteve-se os seguintes graus de

percepção em relação às questões apresentadas aos entrevistados: discordo totalmente; discordo, não discordo e nem concordo; concordo, concordo totalmente. Importante ressaltar que se atribuiu na escala de cinco pontos valores que variaram entre 1 e 5.

Quadro 7: Escala de Percepção Baseada em Likert

1	2	3	4	5
Discordo Totalmente	Discordo	Não Concordo e Nem Discordo	Concordo	Concordo Totalmente

A análise das questões, seguiu os critérios adotados por Oliveira (2005), onde utilizou-se o cálculo do ranking médio (RM) proposto que é obtido através da relação entre a média ponderada (MP), e o número de sujeitos (NS) que opinaram na questão. Assim,

$$RM = MP / NS, \text{ onde } MP = \sum(fi * vl), \text{ NS} = n^{\circ} \text{ de sujeitos,}$$

fi = frequência de cada resposta em cada item,

vl = valor de cada item.

Os blocos de questões foram organizados por dimensões, com a finalidade de analisar o RM de cada questão de acordo com a dimensão a qual pertence. Utilizou-se do ulterior critério para análise das questões e das dimensões: os valores encontrados menores que 3 foram considerados como discordantes, e maiores que 3 foram considerados com concordantes, considerando a escala de 5 pontos. Para os valores iguais a 3, considerou-se que não opinião formada, sendo este um ponto neutro da escala. Os resultados do questionário serão apresentados em um quadro com os valores do ranking médio obtido por dimensões e questões.

O instrumento de análise pré dito é amplamente utilizado em pesquisas que abordam percepções, gostos, e preferências, a aplicação de escalas em pesquisa possui a finalidade de aumentar o grau de confiabilidade do trabalho, haja vista que a medida que os respondentes emitem suas percepções torna-se possível mensurar a realidade do objeto de pesquisa. Para Krosnick e Berent (1993) e Matos e Trez (2012) a utilização de tais escalas tem sido apontada como requerente de cuidados essenciais para o alcance de resultados satisfatórios, confiáveis e que permitam conclusões apropriadas. Tourangeau e Rasinski (1988) colocam que a resposta de uma escala envolve um processo mental de quatro estágios, nos quais o respondente: (1) interpreta o item, (2) recupera pensamentos e sentimentos relevantes, (3) formula um julgamento baseado nestes pensamentos e sentimentos, e (4) seleciona uma resposta. A aplicação da escala de Likert em cinco pontos

parte do ponto neutro -escalas ímpares, perpassando pelo nível de confiabilidade adequado sem exigir uma grande quantidade de respondentes para chegar-se às inferências.

No que tange o acompanhamento da evolução dos dados encontrados nos anexos dos demonstrativos decorrentes da Lei de Responsabilidade Fiscal utilizou-se as técnicas de análise sugeridas por Slomski (2013), analisou-se às Demonstrações Contábeis Aplicadas ao setor público: Demonstração dos Fluxos de Caixa (DFC) e Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido (DMPL), Balanço Financeiro, Balanço Patrimonial, Balanço Orçamentário. Além destes foi realizada a catalogação dos dados publicizados nas plataformas de controle a fim de comparar as informações apresentadas, posteriormente apresentou-se os resultados encontrados evidenciando sua aproximação com a literatura e legislação específica que trata do tema. Assistiu-se à evolução das informações encontradas nos demonstrativos de receita e despesa previdenciárias, demonstrativo relativo à apuração da receita corrente líquida resultados nominal e primário, comparativo dos limites da despesa total com pessoal, dívidas consolidada e mobiliária, concessão de garantias e operações de crédito, despesas com juros e restos a pagar.

4. Resultados e Discussão

Este capítulo discorre sobre a análise dos dados extraídos das plataformas SICONFI e TCM- BA, bem como busca analisar a percepção dos executivos, gestores e profissionais técnicos que atuam nas áreas de planejamento, execução orçamentária e controle do município de Feira de Santana, no que tange a governança orçamentária.

Foram analisados 10 (dez) exercícios no período de 2012 a 2021 o marco temporal em tela contempla quatro gestões distintas, onde a primeira é marcada pela fase de implantação da LAI e Lei de transparência, bem como foi o primeiro quadriênio onde utilizou-se o plano de governo como guia para elaboração do Plano Plurianual, a segunda considerada um período comum, a terceira marcada pela pandemia de Covid 19, que exigiu dos municípios de forma geral maior destreza no uso dos recursos públicos e trouxe também alguns artifícios como o uso do orçamento de guerra e o quarto período que pode ser denominado como pós covid, onde ainda é possível perceber resquícios da época calamitosa.

A seguir demonstrar-se-á os resultados analisados e interpretados, deste modo o objetivo do presente trabalho é apresentar contribuições para o desenvolvimento dos trabalhos técnicos realizados na área bem como para a literatura acadêmica. Ao analisar os pareceres do TCM- BA, foi possível extrair algumas informações que contribuem significativamente para o aprimoramento da governança orçamentária de Feira de Santana.

4.1. Dimensão Programática

O quadro 09 dimensão programática perpassa pela etapa de elaboração do orçamento, analisa sua execução e aponta o comportamento do município no que tange a elaboração do orçamento e sua aplicação, assim como o atendimento aos seguintes princípios de governança orçamentária: Alinhamento de prioridades estratégicas de médio prazo do governo, orçamento de capital para o desenvolvimento nacional, de forma efetiva e coerente e avaliações de desempenho como parte integrante do processo orçamentário.

O quadro apresenta o comportamento do município no período de 2012 a 2021, baseado nos dados apresentados nos exercícios supracitados, analisou-se a conduta da gestão no comando dos processos de suplementação e elaboração de demonstrativos orçamentários. A partir desta análise pode-se inferir que dimensão programática é vital para que exista um planejamento e acompanhamento orçamentário eficiente. Apoiando o estudo em tela e corroborando com a relevância da dimensão programática a pesquisa de Couto e Cardoso JR (2018) indica que a relação do planejamento com o orçamento, resulta em

políticas públicas à sociedade. Contudo isso é possível quando tem-se ações bem planejadas e acompanhamentos eficientes e eficazes que permitem que o Estado devolvam aos cidadãos serviços públicos de qualidade e capazes de melhorar a vida da população.

Observa-se que a análise realizada a partir do eixo programático demonstra a existência cuidado do município em realizar a publicação das leis orçamentárias bem como dos documentos que dela derivam dentro do prazo estabelecido em lei, e que estes documentos são facilmente encontrados em sítios eletrônicos de domínio público, no entanto ao analisar de forma detalhada a LDO, percebeu-se que, em todos os anos do estudo, o município, possuiu o limite de suplementação de 80% do orçamento, o que retirou a autonomia do legislativo e centralizou as decisões no executivo, um outro ponto que chamou atenção é a participação popular ínfima no processo de construção do orçamento. Outro fato relevante é que quando a análise envereda pelo eixo da execução orçamentária alguns problemas são notados ao longos dos anos, a exemplo temos os gastos antieconômicos, pagamento de juros e multas, o que provoca prejuízo ao erário público, inobservância da Lei de Licitações públicas, no que tange a aditivos sem previsão contratual, déficit público, passivos a descoberto, descumprimento do artigo 42 da LRF em 2012. Apesar destes fatos terem ocorrido, é perceptível que existe um esforço das gestões em suprir essas lacunas.

Quadro 8: Dimensão programática.

ITEM	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	
CRÉDITOS ADICIONAIS SUPLEMENTARES	Abertos por anulação de dotação, superávit financeiro e excesso de arrecadação										
CRÉDITOS ADICIONAIS ESPECIAIS	Abertos em conformidade com a legislação										
BALANÇO ORÇAMENTÁRIO	Arrecadação efetiva 97,69%, e despesa executada 93,38%	Arrecadação efetiva 96,70%, e despesa executada 93,62%	Arrecadação efetiva 88,73%, e despesa executada 91,88%	Arrecadação efetiva 85,96%, e despesa executada 86,56%	Arrecadação efetiva 121,85% despesa 87,32%	Arrecadação efetiva 96,93%, e despesa executada 97,16%	Arrecadação efetiva 120,82 e despesa executada 97,29%	Arrecadação efetiva 103,85 e despesa executada é de 87,14 %	Arrecadação efetiva 99,88 e despesa executada e 85,82 %	Arrecadação efetiva 110,20% despesa executada 114,09%	
BALANÇO FINANCEIRO	Atende ao disposto no Art. 103 da Lei nº 4.320/64.			Apresenta divergência de saldos						Atende ao disposto no Art. 103 da Lei nº 4.320/64.	
DEMONSTRAÇÕES DAS VARIAÇÕES PATRIMONIAIS	déficit para o período de R\$498.481.115,48.	déficit para o período de R\$54.309.947,69	déficit de R\$141.778.734,48.	superávit de R\$852.236.986,38.	Superávit R\$50.436.333,89,	superávit de R\$83.456.967,59	superávit de R\$209.008.829,68	déficit de R\$2.059.222.556,21	superavit de R\$27.309.783,81.	déficit 39.827.337,55	
BALANÇO PATRIMONIAL	Possui um Passivo Real a Descoberto de R\$437.478.512,96.	Possui um passivo real a descoberto de R\$476.198.287,31	Não há divergência de informação entre o somatório dos grupos ativo e passivo, para efeito de comparação e resultado na visão da Lei Federal 4.320/64 e da mesma operação conforme MCASP				diferença existente entre o somatório do Passivo Financeiro e Passivo Permanente (visão Lei 4.320/64) e o somatório do Passivo Circulante e Passivo Não Circulante (conforme MCASP)				
PASSIVO FINANCEIRO / DÍVIDA FLUTUANTE	Saldo de R\$42.128.676,11.	Saldo de R\$88.326.341,82		Saldo de R\$66.866.841,23				Saldo R\$122.907.981,90	Saldo de R\$111.033.677,23		

Elaborado pela Autora, (2024) com base nos pareceres emitidos pelo Tribunal de Contas da Bahia

O orçamento público brasileiro, baseia-se em três peças orçamentárias que se complementam ao longo da gestão para qual foi elaborada, a saber: Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias, Lei Orçamentária Anual, derivando desta última tem se a programação orçamentária financeira, o cronograma de desembolso e quadro de detalhamento da despesa, todos estes instrumentos, possuem previsão em lei. Segundo Assumpção (2011) o PPA compõe as propostas do novo gestor municipal, esse instrumento busca atender às metas maiores, no período de quatro anos. Já a LDO pretende em um período de curto prazo estipular as metas e os principais objetivos, que se apresentam como base para a LOA. Esta, realiza estimativas das receitas e fixa as despesas, dentro de um exercício financeiro, conhecido como Lei anual.

Durante análise dos dados do município em estudo nota-se que houve cumprimento integral da legislação vigente neste quesito. Contudo houveram alterações nos QDDs (Quadro de Detalhamento da Despesa) em todos os exercícios analisados, as preditas alterações ocorreram por meio de decreto. De modo geral o que provoca alteração no QDD, são as aberturas de créditos adicionais, suplementares e especiais, no que tange às supracitadas alterações identificou-se que as Leis Orçamentárias municipais vem sendo aprovadas ao longos dos anos em estudo com os percentuais de 80% para anulação parcial ou total das dotações; 100% do superávit financeiro; 100% do excesso de arrecadação; 100% de operações de crédito, sabe se que os dados em tela passaram pelo crivo do legislativo e foram aprovados, no entanto vale destacar a utilização dos percentuais na proporção apresentada retira parte da autonomia do legislativo em função da reorganização orçamentária ao longo do exercício.

Ainda tratando das alterações orçamentárias realizadas pelo Ente federado, nota -se que houveram muitas suplementações conforme evidenciado no quadro 10 alterações por suplementações. Salienta-se que o processo de alteração orçamentária é bastante comum na gestão pública haja vista o orçamento público compor etapas do planejamento, com base neste conhecimento destaca-se que podem ocorrer variações positivas e negativas. No caso em estudo foram algumas alterações positivas em decorrência do excesso de arrecadação e superávit financeiro e também algumas anulação que decorrem das necessidades de adequação do orçamento ao longo do exercício.

Quadro 9: Alterações por Suplementação.

Exercício	Total dos Créditos Abertos	Anualação de Dotação	Excesso de Arrecadação	Superávit
2012	R\$238.752.425,73	R\$223.469.359,24	R\$9.493.000,00	R\$ 0,00
2013	R\$302.923.579,84	R\$280.145.344,84	R\$22.778.235,00	R\$ 0,00
2014	R\$354.153.152,20	R\$318.343.152,20	R\$20.610.000,00	R\$15.200.000,00
2015	R\$237.253.945,47	R\$224.931.945,47	R\$ 0,00	R\$12.322.000,00
2016	R\$261.529.147,57	R\$250.269.147,57	R\$ 0,00	R\$11.260.000,00
2017	R\$292.897.077,58	R\$272.212.077,58	R\$14.000.000,00	R\$6.685.000,00
2018	R\$315.859.881,86	R\$301.459.881,86	R\$ 0,00	R\$14.400.000,00
2019	R\$ 442.200.600,44	R\$340.650.600,44	R\$ 0,00	R\$101.550.000,00
2020	R\$476.605.848,06	R\$327.898.103,88	R\$207.744,18	R\$148.500.000,00
2021	R\$ 887.135.752,23	R\$ 672.065.987,17	68.871.955,06	R\$ 145.646.380,00

Elaborado pela Autora, (2024) com base nos pareceres emitidos pelo TCM- BA.

As suplementações evidenciadas no quadro acima encontram amparo legal no artigo 167, inciso V da Constituição da República, contudo deve se observar os limites dispostos no predito artigo. O município em estudo cumpriu a determinação constante na legislação, mas vale salientar que a governança orçamentária objetiva mitigar os riscos e diminuir a necessidade de ajustes orçamentários, haja vista que quando se realiza um planejamento prévio e um estudo detalhando as possibilidades de alteração devem ser mínimas. Observou-se que as alterações promovidas através de créditos especiais foram realizadas respeitando os amparos legais e que buscaram contribuir para o progresso do município.

O balanço orçamentário de acordo com os dados analisados a arrecadação efetiva foi superior ao planejado apenas no exercício de 2016, 2018 e 2019, nos demais exercícios foi possível compreender que a arrecadação do município ficou abaixo do estimado um dos fatos que pode ter contribuído para isto é dificuldade que este possui na cobrança da dívida ativa.

Do balanço financeiro, foram encontradas divergências nos dados apresentados entre 2015 a 2020. Para o exercício de 2015 detectou-se que o saldo apresentado no resumo de conciliação bancária apresentado no sistema SIGA diverge dos valores contabilizados no Balanço Patrimonial. Em 2016 a divergência encontra-se no saldo financeiro para o exercício seguinte. Para 2017 aponta-se divergência na disponibilidades do exercício anterior registradas no Balanço Financeiro, no o saldo da Conta Caixa e Equivalentes de Caixa registrado no Balanço Patrimonial divergiu do saldo para o exercício seguinte, registrado no Balanço Financeiro além disto verificou-se que o valor das Transferências Recebidas registradas no Balanço Financeiro divergiu da registrada no DCR. Já em 2018 o total de transferências recebidas é diferente do total de transferências concedidas,

divergências das Transferências Financeiras, comparando-se o Balanço Financeiro e o DCR. Em 2019 divergência entre as contas “Saldo do Período Anterior” e “Saldo para o Exercício Seguinte. Já em 2020 as Receitas Orçamentárias não correspondem aos valores registrados no Demonstrativo Consolidado da Receita do SIGA de dezembro/2020. Nas Demonstrações das Variações Patrimoniais foram encontrados déficit para os períodos de 2012, 2013, 2014, 2019 e 2021.

Um ponto chama atenção na utilização do superávit financeiro para abertura de créditos adicionais após sua utilização o Balanço Orçamentário, é que evidencia um cenário de desequilíbrio entre a previsão da receita e a dotação atualizada, isso acontece em decorrência do superávit financeiro de exercícios anteriores, quando usado como fonte de recursos para abertura de créditos adicionais, não pode ser evidenciado como parte da receita orçamentária do Balanço Orçamentário que compõe o cálculo do resultado orçamentário, haja vista esses valores já estarem registrados como receitas em exercícios anteriores (MCASP, 2023).

A aplicação do questionário mostram que os executivos da instituição tiveram uma percepção positiva em relação a programação orçamentária e financeira, cujo ranking médio alcançado foi (3,24) para os seguintes indicadores, relação dos instrumentos de planejamento com prioridades estratégicas do governo no médio prazo obteve ranking médio (3,41), adequação do orçamento de capital para atender ao desenvolvimento municipal e regional alcançou o ranking médio (3,36) e por fim a presença de programas de avaliação de desempenho da execução orçamentária ranking médio (2,95) sendo este último o único item avaliado que apresentou reação negativa entre os executivos, eficiência no planejamento orçamentário (3,09) controle os saldos de contrato (3,59), Fracionamento de despesas (3,41) e controle de juros e multas (3,27). O quadro 11 apresenta os resultados dos executivos no que tange a programação orçamentária e financeira.

Quadro 10: Ranking Médio Dimensão Programática.

Conteúdo	RM	Atitude
Programação Orçamentária e Financeira e Execução Orçamentária e Financeira	3,24	POSITIVA
Como os instrumentos de planejamento estabelecem relação com prioridades estratégicas do governo no médio prazo	3,41	POSITIVA
Como o orçamento de capital é projetado para atender as necessidades de desenvolvimento municipal e regional	3,36	POSITIVA
O município possui programas de avaliação de desempenho da execução orçamentária	2,95	NEGATIVA
O Planejamento orçamentário do município é eficiente	3,09	POSITIVA
O município adota algum procedimento para controlar os saldos de contrato	3,59	POSITIVA
O município adota algum procedimento para evitar o fracionamento de despesas	3,41	POSITIVA
Existe controles para diminuir o pagamento de juros e multas	3,27	POSITIVA

Fonte: Dados da pesquisa (2024).

Os resultados da pesquisa evidenciam o cumprimento da legislação na elaboração dos instrumentos determinados em lei, no entanto há a necessidade de um olhar mais atento às questões que perpassam pelo desenvolvimento local e regional e a avaliação do desempenho orçamentário, assim como para o controle de contratos para que não haja desabastecimento nas unidades em especial as de saúde, outro ponto de atenção é os processos de dispensa de licitação para que não esbarre no fracionamento de despesa e em consequência fuga de licitação, além disso as multas e juros devem merecem um olhar atencioso haja vista o iminente prejuízo ao erário, nesses casos deve-se instaurar processo de responsabilidade para identificar o agente causador.

Cabe ressaltar que outro ponto que merece atenção são os investimentos em desenvolvimento local. Nota-se que o município tem realizado investimentos, mas que ainda são incipientes para a demanda da sociedade feirense. Salienta-se que no planejamento orçamentário receitas e despesas são separadas em orçamento corrente e de capital, onde as despesas correntes correspondem ao custeio da administração pública e as despesas de capital aos investimentos realizados. De acordo com a Confederação Nacional de Municípios – CNM (2008) o município paga pelas despesas correntes, que envolve à prestação de serviços aos cidadãos e conservação da infraestrutura do município; despesas de capital para investimento, que compreende obras públicas e compra de equipamentos, já as despesas de capital para pagamento de dívidas representam as dívidas com os bancos, judiciais e assistência para previdência do município.

4.2. Dimensão Fiscal

A dimensão fiscal compreende a análise do atendimento aos dispositivos legais tais como a Lei de Direito Financeiro, a Constituição Federal e Lei de Responsabilidade Fiscal, aspectos como despesa de pessoal, saúde, educação(MDE e FUNDEB), limites da dívida pública, restos a pagar e equilíbrio fiscal, evidencia aspectos de governança que impactam diretamente no equilíbrio das contas públicas, trazendo para esta discussão os limites constitucionais é possível perceber que parte do orçamento público já encontra-se comprometido, sendo 25% (vinte e cinco por cento) aplicado em Manutenção do Ensino Básico MDE, 15% (quinze por cento) em saúde, 54% (cinquenta e quatro por cento) com a folha de pagamento do executivo e ainda 6% (seis por cento) folha de pagamento do legislativo. Couto e Cardoso JR (2018) afirma que a própria capacidade do Executivo de promover suas prioridades é limitada, revelando a fragilidade do equilíbrio atual. O entendimento do autor supracitado pode ser facilmente confirmado ao passo que analisamos

a estrutura orçamentária do ente público, na cojutura justaposta o orçamento encontra-se comprometidos com limites legais e constitucionais em quase sua totalidade, exigindo do gestor destreza no planejamento e execução de suas ações, para que as necessidades reais da população possam ser atendidas.

Não obstante o espectro legal, pelo qual a administração pública obriga-se a cumprir a promoção do bem comum da população deve ser observada, nesse sentido Dornelas, Oliveira e Farah Júnior (2016) defende que o planejamento público municipal é entendido como instrumento de implementação de propostas, que representam a vontade da sociedade em geral. Isso significa que as políticas de comunicação são necessárias a comunidade, possibilitando ao munícipe o acompanhamento das atividades públicas, bem como a aferição dos problemas locais, diante disso apresentar ao cidadão os obstáculos locais é também demonstrar a situação fiscal de forma clara, objetiva e compreensível, para que estes tenham conhecimento das possibilidades de implementação de políticas públicas existentes bem como das limitações que a cidade enfrenta.

Diante dos fatos apresentados os dados analisados demonstram que o município vem atendendo aos preceitos constitucionais e legais, demonstrando alguns pequenos deslizes, mas também sua ágil intencionalidade de reparo. Além dos itens supracitados nesta dimensão, observou o atendimento aos princípios postos pela OCDE limites fiscais claros, retrato confiável das finanças públicas, e gestão prudente da sustentabilidade de longo prazo e riscos fiscais. O quadro 12 dimensão fiscal apresenta o comportamento fiscal do município nos anos analisados.

Quadro 11: Dimensão Fiscal.

ITEM	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
RESTOS A PAGAR	Descumprimento do Art. 42 LRF	Divergências entre Demonstrativos Contábeis.	Satisfaz as exigências legais	Insuficiência de saldo	Satisfaz as exigências legais	Divergências entre Demonstrativos Contábeis.	Satisfaz as exigências legais.	Divergências entre Demonstrativos Contábeis.	Satisfaz as exigências legais	Satisfaz as exigências legais
DÍVIDA FUNDADA INTERNA	R\$ 120.388.703,12	R\$141.230.526,36.	R\$146.847.183,42	R\$157.612.550,96	-	R\$ 169.213.813,17	R\$130.886.864,41	R\$ 184.008.112,89	R\$ 300.664.884,40	R\$ 301.868.011,65
DÍVIDA ATIVA	Tributária R\$148.822.619,23. Não tributária de R\$431.592,66	Tributária R\$163.024.853,57 Não Tributária R\$483.383,78 Não Tributária R\$483.383,78	Tributária R\$223.357.959,71 Não tributária de R\$545.389,83	Tributária de R\$243.590.836,61 Não tributária de R\$17.349.172,44	-	R\$358.983.908,74.	Tributária R\$20.826.035,95 E Não Tributária R\$6.884,60	Tributária 433.702.241,13 Não Tributária 934.337,31	R\$ 478.680.415,32	33.656.930,00
DÍVIDA CONSOLIDADA LÍQUIDA	17,89% RCL	9,53% RCL	10,90% RCL	10,69% RCL	10,5% RCL	13,03% RCL	10,07% RCL	16,27% RCL	24,33% RCL	2,0% RCL
EDUCAÇÃO	25,07%	27,61%	26,76%	27,53%	26,40%	28,30%	27,62%	28,69%	25,47%	25,94%
FUNDEB	73,82%,	85,26%,	81,18%	91,61%,	85,40%	95,29%	96,30%	96,12%	89,28%	100,27%
DESPESAS EM AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE	30,60%	25,54%	25,50%,	25,15%,	27,6%,	28,15%,	26,78%,	30,08%,	35,44%	27,59%
TRANSFERÊNCIA DE RECURSOS AO PODER LEGISLATIVO	Devolução R\$33.829,60 ao poder executivo	Atende ao art. 29-A, da CF								
LIMITE DA DESPESA TOTAL COM PESSOAL	51,95%	52,48%	50,78%	48,18%	53,98%	45,70%	45,52%	61,33%	54,68%	71,11%

Elaborado pela Autora, (2024) com base nos pareceres emitidos pelo Tribunal de Contas da Bahia

Os restos a pagar encontram-se disciplinados Art.42 Lei 101/2000 LRF, Lei 4.320/64 e correspondem às despesas compromissadas no orçamento e não pagas até 31 de dezembro de cada exercício, sendo dividida em restos a pagar processados representados pelas despesas liquidadas até 31/12 e não processados aquelas que estão apenas empenhadas, no município em estudo foi detectado que nos exercícios de 2012 e 2015 houveram descumprimento do artigo 42 da LRF, vale salientar que o disposto no predito artigo deve ser observado não apenas em ano eleitoral, mas em todos os exercícios, haja vista este ser um fator que influencia diretamente no equilíbrio fiscal, nos exercícios de 2013, 2017 e 2019 foram encontradas divergências entre relatórios contábeis apresentados no entanto foram esclarecidas pela gestão, não impactando nos resultados apresentados, em 2014, 2016, 2018, 2020 e 2021 houveram pleno atendimento aos dispositivos legais.

Da dívida fundada interna, em conformidade com o Art 98 da Lei 4.320/64, corresponde aos compromissos de exigibilidade superior a doze meses, contraídos para atender a desequilíbrio orçamentário ou financeiro de obras e serviços públicos. Nota-se que no período de análise houve um aumento gradual dos compromissos financeiros firmados pelo município, com um leve declínio em 2018, salienta-se que no exercício de 2016, não houveram valores informados.

Dívida Ativa encontra-se fundamentada no Art. 39 § 2º da Lei 4.320/64, e corresponde ao crédito da Fazenda Pública, proveniente de obrigação legal relativa a tributos e respectivos adicionais e multas, e Dívida Ativa não Tributária, nota-se que há uma cobrança um pouco tímida deste crédito por parte do município, sendo motivo de apontamento em quase totalidade das prestações de contas anuais, vale lembrar que o município tem cobrado muito abaixo da média nacional e da média de municípios no mesmo porte de Feira de Santana, outro ponto a se destacar é que ausência de cobrança pode caracterizar renúncia de receita.

A dívida consolidada líquida corresponde ao percentual do endividamento do ente sobre a receita corrente líquida em todos os exercícios analisados foi detectado que o município cumpre aos limites impostos nas legislações vigentes.

No que tange às despesas com a Manutenção do Desenvolvimento do Ensino – MDE previstas no Art.212 Constituição Federal de 1988, nota-se que em todos os exercícios em análise houveram cumprimento do dispositivo legal. As despesas com o Fundo da Educação Básica – FUNDEB também disciplinado no mesmo artigo obtiveram explicações satisfatórias, chegando a cem por cento no exercício de 2021.

Quando o assunto é saúde o município destaca-se pois a previsão constitucional

segundo o Art.198 CF de 1988 é de 15 (quinze) por cento e o município apresenta aplicação bem acima deste percentual. No entanto, ao analisarmos os gastos com pessoal, nota se que houve cumprimento dos limites impostos no Art.21 a 23 Lei 101/2000 em todos os exercícios exceto em 2019, 2020, 2021.

A aplicação do questionário mostram que os executivos da instituição tiveram uma percepção positiva em relação a dimensão fiscal, cujo ranking médio obteve a marca de (3,30) para os seguintes indicadores, procedimentos de controle de restos a pagar obteve ranking médio (3,68), gerenciamento de risco orçamentário (2,90) sendo este último o único item avaliado que apresentou reação negativa entre os executivos. e por fim a adoção medidas para cobrança e execução da dívida ativa (3,27). O quadro 13 apresenta a percepção dos executivos no que tange a dimensão fiscal.

Quadro 12: Ranking Médio Dimensão Fiscal.

Conteúdo	RM	Atitude
Fiscal	3,30	POSITIVA
O município adota procedimentos de controle de restos a pagar	3,68	POSITIVA
Existe gerenciamento de risco orçamentário	2,91	NEGATIVA
O município adota medidas para cobrança e execução da dívida ativa	3,27	POSITIVA

Fonte: Dados da pesquisa (2024)

Os executivos consideram que há fragilidade no gerenciamento de risco orçamentário, o que se confirma na análise documental, ao passo que identifica-se o aumento gradual da dívida consolidada associado a dificuldade na cobrança da dívida ativa apesar dos executivos manifestaram atitude positiva para a cobrança de dívida ativa os documentos analisados apontam uma cobrança incipiente o que pode caracterizar -se como renúncia de receita, além do risco de deixar o município sem lastro financeiro no longo prazo.

4.3. Dimensão Participativa

“Todo poder emana do povo, que o exerce por meio de seus representantes”. A participação social é uma conquista trazida pela constituição cidadã, cuja sua promulgação promoveu um marco na história da democracia do país, colocando o cidadão como sujeito ativo desde a escolha de seus representantes até a cobrança e fiscalização dos atos praticados por estes.

A dimensão participativa busca evidenciar o atendimento aos dispositivos legais no que tange a apresentação dos resultados de cada exercício aos cidadãos, bem como verificar se há estímulo para que a sociedade participe ativamente das políticas públicas

implementadas pela gestão, bem como o atendimento aos princípios da OCDE. O quadro 14 denominado de dimensão participativa, evidencia o atendimento aos dispositivos legais em cada exercício analisado.

Quadro 13: Dimensão Participativa.

ITEM	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Relatórios de Gestão Fiscal e Resumido da Execução Orçamentária	Atende ao disposto no art. 52 e 55 § 2º da LRF								Não atende ao disposto no art. 52 e 55 § 2º da LRF	
Audiências Públicas	Atende ao disposto no item 31 do art. 9º da Resolução e § 4º do art. 9º da LRF, TCM nº 1060/05								Inobservância do disposto no § 4º, do art. 9º, da Lei Complementar nº 101/00 – LRF.	

Elaborado pela Autora, (2024) com base nos pareceres emitidos pelo Tribunal de Contas da Bahia.

Os Relatórios de Gestão Fiscal – RGF e Relatório Resumido da Execução Orçamentária – RREO, são exigidos pela Constituição Federal, e também pelas Leis 4.320/64 e 101/2000, contudo o SICONFI passa a ser obrigatórios para os o governo federal, estados e distrito federal em 2012, e para os municípios em 2013, sendo assim os relatórios de RREO e RGF apresentados pelo município em 2012 e 2013 foram publicados em jornal de grande circulação em obediência a legislação, contudo as Declarações de Contas Anuais – DCA’s, foram apresentadas por meio da plataforma SICONFI em ambos os exercícios, nota -se que o município atendeu aos dispositivos legais em todos os exercícios com exceção dos anos de 2020 e 2021. Publicado seus demonstrativos até 30 (trinta) dias após o encerramento de cada bimestre, sendo também observado que nos exercícios de 2017, 2018, 2019, 2020 e 2021 houveram retificações nos demonstrativos de RGF ainda em 2017 retificou-se a DCA , pontua-se que não há evidências de quais dados foram retificados.

Destaca-se que a finalidade dos demonstrativos supracitados é revelar a eficiência da gestão orçamentária, por meio da interconexão das atividades de planejamento, execução e controle do orçamento público. Para além disto, as informações dispostas nestes demonstrativos são capazes de evidenciar o atendimento de limites constitucionais e legais, bem como os limites de endividamento público, relacionando-se fortemente com a dimensão fiscal e a participação. Oliveira, Catapan e Vicentin (2015) infere que o controle

social encontra-se legitimado como direito republicano onde a participação social ocorre por meio dos questionamentos do povo aos seus governantes, e a publicação dos relatórios resumidos de execução orçamentária busca apresentar a seus usuários a evolução de receitas e despesas.

Corroborando com o controle das atividades de planejamento, execução e controle do orçamento público os dados informados no SICONFI, relacionam se intimamente com as informações divulgadas pelo ente nas plataformas SIOPE – Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação e SIOPS - de Informações sobre Orçamentos Públicos em Saúde. Através dos dados informados nestas plataformas é possível conhecer quanto o governo aplica em cada uma das áreas. E é por meio das audiências públicas que estes dados são apresentados aos cidadãos.

As audiências públicas possibilitam ao Poder Executivo demonstrar e avaliar o cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre. Analisando os pareceres emitidos pelo TCM –BA nota-se que o município cumpre os dispositivos legais, em todos os exercícios, com exceção de 2020 e 2021, que as audiências foram realizadas fora do prazo.

No que tange participação social na formulação de políticas públicas fica evidente que o município realiza audiências públicas para ouvir a população durante o processo de elaboração do orçamento público, os chamamentos ocorrem por meio do site oficial do município, contudo a participação da população ainda costuma ser tímida, dentre as propostas inseridas nas peças orçamentárias nota-se que algumas não chegam a ser executadas este fato ocorre devido a falta de viabilidade financeira, ingerência de governamental ou até mesmo embargos políticos.

Em relação aos documentos orçamentários destaca-se que o município mantém os dados acessíveis e transparentes, podendo qualquer interessado ter acesso sem nenhum embargo.

Durante análise do questionário aplicado identificou-se que os executivos do Ente em estudo apresentam reação positiva em relação a esta dimensão, cujo ranking médio obteve a marca de (3,48), ouvir as necessidades da população (3,68), a população é contempladas no orçamento por meio da implantação de políticas pública (3,45), as audiências públicas quadrimestrais contam com a participação da população e possuem linguagem acessível (3,32), a participação social impacta na governança orçamentária do município (3,64), os documentos orçamentários e de execução orçamentária são abertos e transparentes (3,55). O quadro 15 apresenta o ranking médio da dimensão participativa.

Quadro 14: Ranking Médio Dimensão Participativa.

Conteúdo	RM	Atitude
Na elaboração do planejamento orçamentário o município busca ouvir as necessidades da população	3,68	Positiva
As demandas da população são contempladas no orçamento por meio da implantação de políticas públicas	3,45	Positiva
As audiências públicas trimestrais contam com a participação da população e possuem linguagem acessível	3,32	Positiva
Participação social impacta na governança orçamentária do município	3,64	Positiva
Os documentos orçamentários e de execução orçamentária são abertos e transparentes	3,55	Positiva

Fonte: Dados da pesquisa (2024)

Os resultados obtidos na aplicação dos questionários confirmam as evidências documentais, no entanto há de se convir que as informações possuem linguagem acessível apenas aqueles que já detém pelo menos conhecimento mínimo sobre a temática, haja vista a presença marcante de elementos e termos técnicos nos documentos, outro fato a se considerar embora o município atenda a Lei de transparência, faz-se necessário a realização de algumas melhorias, tendo em vista a posição ocupada no ranking nacional. A pesquisa aponta que Platt Neto, Cruz, Enssli e Enssli (2005) pressupõem três elementos essenciais à transparência: a publicidade, a compreensibilidade e a utilidade para decisões. Cada elemento complementa e interage com os outros para que a transparência seja plenamente propiciada. Além disto considera-se que a escala utilizada para medir a percepção dos executivos possui cinco pontos e que para todos os itens analisados a pontuação alcançada fica abaixo de quatro, sendo assim infere-se que há uma posição de neutralidade nos entrevistados, muito embora dentro da escala apresenta-se como positiva.

4.4. Dimensão da Accountability

A *accountability* refere-se a responsabilização da gestão pelos atos praticados, ou seja prestação de contas, constitucionalmente os entes públicos devem prestar contas sobre a aplicação dos recursos públicos, aos órgãos e de controle e a sociedade, no estado da Bahia os entes municipais prestam contas ao TCM- BA. Esta dimensão vincula-se há alguns princípios da OCDE. Aqui analisou-se os itens controle interno e transparência pública conforme consta no quadro 16.

Quadro 15: Dimensão *Accountability*

ITEM	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
RELATÓRIO DE CONTROLE INTERNO	Atende ao incisos I a IV do art. 74 da CF; incisos I a IV do art. 90 da Carta Estadual; e ao disposto na Resolução TCM nº 1120/05.	Não atende às exigências constantes dos incisos I a IV, do art. 74, da CF, dos incisos I a IV, do art. 90, da Constituição do Estado da Bahia e da Resolução TCM nº 1.120/05			Atende ao incisos I a IV do art. 74 da CF; incisos I a IV do art. 90 da Carta Estadual; e ao disposto na Resolução TCM nº 1120/05.	Não atende às exigências constantes dos incisos I a IV, do art. 74, da Constituição Federal, dos incisos I a IV, do art. 90, da Constituição do Estado da Bahia e da Resolução TCM nº 1.120/05				Atende ao incisos I a IV do art. 74 da CF; incisos I a IV do art. 90 da Carta Estadual; e ao disposto na Resolução TCM nº 1120/05.
TRANSPARÊNCIA PÚBLICA – LEI COMPLEMENTAR Nº 131/2009	Atende o art. 48-A da LRF, e Lei Complementar nº 131 de 27/05/2009									

Elaborado pela Autora, (2024) com base nos pareceres emitidos pelo Tribunal de Contas da Bahia.

Analisando os pareceres emitidos pelo TCM – BA no período em estudo, nota -se que houveram frequentes apontamentos sobre a qualidade da informação evidenciada nos relatórios de controle. O órgão de controle supracitado destaca que houve atendimento aos dispositivos legais apenas nos exercícios de 2012, 2016 e 2021. Contudo os problemas encontrados nos demais exercícios analisados perpassam por questões tais como: ausência de resultados das ações de controle interno e falta de monitoramento concomitante às atividades desenvolvidas.

Buscando atender em sua completude a Resolução 1.120/2005 os municípios devem adotar condutas que objetivem efetivar a avaliação da gestão pública e o acompanhamento dos programas e políticas públicas bem como, evidenciar a legalidade e razoabilidade dos atos praticados, ademais avaliar os seus resultados no que tange à economia, eficiência e eficácia da gestão orçamentária, financeira, patrimonial e operacional dos órgãos e entidades municipais. Posto isto para que o controle interno possa exercer suas funções com maestria faz-se necessário que exista autonomia para o controlador, sendo assim é imprescindível que a controladoria tenha em seu corpo técnico servidores de carreira, um outro ponto que merece destaque é a necessidade de estrutura técnica que atenda as necessidades do município, pois estruturas muito enxutas sobrecarregam os servidores e limita as análises.

Para além disto é necessário que exista um plano de ação que seja capaz de analisar os objetivos e metas da gestão, e que possam ser revisados constantemente a fim de serem adaptados às necessidades locais.

Corroborando com as atividades desempenhadas pela gestão e buscando cumprir

princípios constitucionais, o TCM- BA também realizou alguns apontamentos no item transparência, verificou-se que durante todo o período de análise o município cumpriu os dispositivos legais. Contudo o TCM -BA considera que a transparência de Feira de Santana, precisa ser melhorada haja vista que nos anos em estudo o Tribunal de Contas avalia a transparência como moderada pois as informações não ficam disponíveis para o contribuinte em sua totalidade. A fim de subsidiar os dados já analisados, a pesquisa foi encontrada no sítio eletrônico Mapa Brasil Transparente. Aponta dados do período de 01/04/2020 a 31/12/2020 onde Feira de Santana aparece com nota 6,2, ocupando a posição 377 no ranking nacional, já na média dos municípios sua nota é de 6,88 e no estado 8,6, os problemas encontrados são apresentados no relatório de conformidade de localidade, que consta no apêndice IV. Ademais, nota se que os problemas apresentados são sanáveis. Todavia faz - se necessário uma revisão no fluxo e processos.

Outro fator que veio contribuir para melhoria significativa da transparência municipal foi a implantação do SIAFIC através do decreto 10.540/2020 que determina que as informações devem ser disponibilizadas em D+1, fazendo com que os órgãos de controle e a sociedade tenham acesso à informação de forma tempestiva.

O quadro 17 ranking médio da dimensão *accountability* apresenta reação positiva dos executivos em relação a esta dimensão, cujo ranking médio obteve a marca de (3,41), para todos os itens analisados.

Quadro 16: Ranking Médio Dimensão Accountability.

Conteúdo	RM	Atitude
<i>Accountability</i>	3,41	Positiva
O município adota procedimento para melhorar a qualidade da transparência pública	3,41	Positiva
O município possui mecanismo para atender a estrutura de relatório de controle interno determinada pelo Tribunal de Contas e demais Legislações vigentes	3,41	Positiva
Há procedimentos que contribuam para integridade e qualidade das projeções fiscais, e equilíbrio da execução orçamentária	3,41	Positiva

Fonte: Dados da pesquisa (2024)

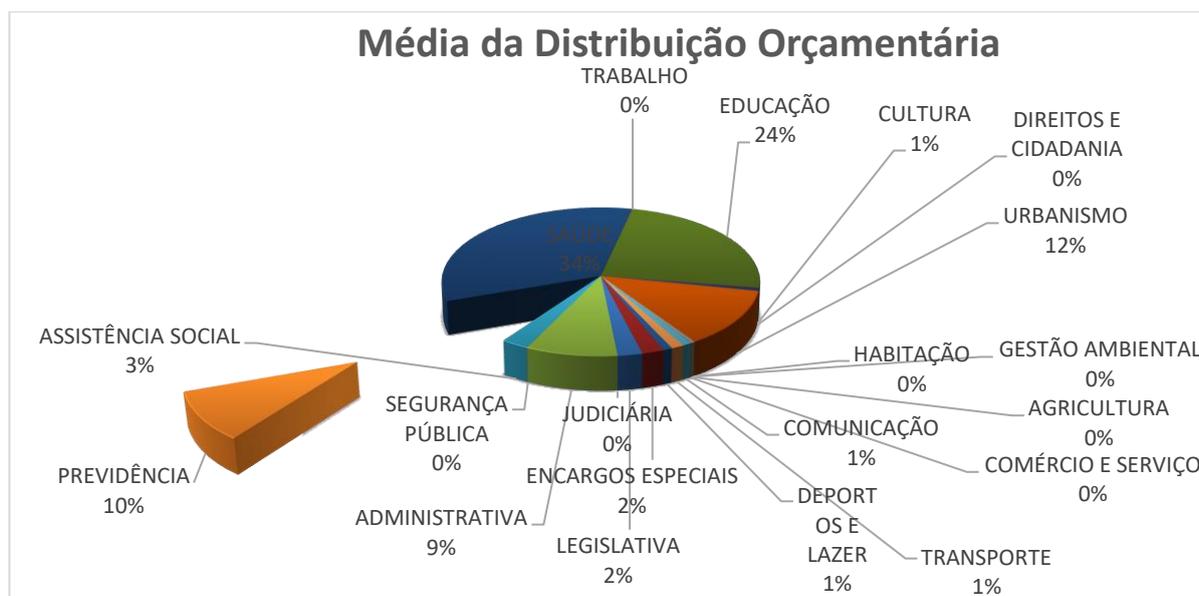
O município tem apresentado resultados regulares neste quesito, sendo possível a implementação de melhorias no quadro de profissionais técnicos na controladoria o que melhoraria a performance dos resultados, e melhoria na transparência o que aumenta o grau de confiança dos municípe. contudo apesar dos resultados serem regulares e a média encontrada nas atitudes serem positivas, vale lembrar que o ponto três na escala utilizada corresponde a posição de neutralidade, ou seja a governança ainda pode ser melhor trabalhada nesta dimensão.

4.5. Análise de dados Públicos Plataforma SICONFI

A análise e discussão dos dados compreende o período de 2012 a 2021, nos exercícios analisados buscou-se evidenciar a relação governança orçamentária e políticas públicas sob a ótica das funções orçamentárias estabelecidas na Portaria nº42 de 1999, A classificação funcional (por funções e subfunções) serve como um termômetro dos gastos do governo, evidenciando a programação orçamentária a partir de grandes áreas de atuação governamental haja vista ser de uso comum e obrigatório para todas as esferas de governo, vale ressaltar que o orçamento é dividido ainda em fiscal, seguridade e investimentos, mas no caso em estudo é dividido em fiscal e de seguridade por tratar-se de orçamento municipal e não existir empresas controladas e ou estatais ligadas a esta municipalidade, para além disto a análise dos dados seguirá padrões estabelecidos nas dimensões da OCDE.

Salienta-se que o resultado da pesquisa não podem ser analisados em sua completude no exercício 2012, pois o SICONFI passou a receber informações orçamentárias de municípios a partir do ano de 2013, contudo no período de 2013 a 2014 os dados eram informados por meio da DCA (Declaração de Contas Anuais) já as informações por meio do Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) e Relatório de Gestão Fiscal (RGF) tornaram se obrigatórias em 2015 por meio do SICONFI, mesmo ano que o Tribunal de Contas dos Municípios passa a exigir as prestações de contas eletrônicas, ainda neste exercício o município analisado passar a utilizar diário oficial eletrônico próprio de através da Lei 3.520 de 26 de março de 2015. Em virtude disto os dados referentes a 2012 encontram-se incompletos sendo assim exclui-se o referido exercício do escopo da análise, contudo a figura 08 evidencia a média de distribuição orçamentária no período de 2012 a 2021.

Figura 8: Média de Distribuição Orçamentária



Elaborada pela autora, (2024).

A Figura evidência a média de distribuição do orçamento anual, para esta análise realizou-se a catalogação dos dados orçamentários de 2014 a 2021, em seguida somou-se os valores encontrados e dividiu-se por 08 que é a quantidade de exercícios analisados feito isto encontrou-se os percentuais evidenciados.

Após a análise dos dados orçamentários percebeu-se que o município possui compromisso com a saúde pública aplicando sempre acima do que é previsto na CF, no que tange a educação apesar da média evidenciada na figura demonstrar aplicação de 24% se analisarmos de forma individual conclui-se que há sempre aplicação pouco acima do mínimo exigido, sabe-se que o município poderia aplicar um pouco mais a fim melhorar seus indicadores de IDEB mas ainda assim, tem respeitado o mínimo exigido. Ainda falando da educação municipal nota-se que os índices do FUNDEB são cumpridos com facilidade, no entanto como estamos realizando uma análise a partir das classificações (funções) orçamentárias alguns pontos chama atenção são os gastos com o saneamento básico que apesar de ser sempre previsto no orçamento, não são executados, a segurança públicas os gastos tem se mostrado irrisórios para o tamanho do município, o transporte público mesmo com reclamações frequentes por parte dos usuários nos veículos de comunicação os valores propostos em Leis Orçamentárias Anuais não são executados, além destes outro fato é que os gastos com comunicação sempre excede ao que foi previsto na LOA, esses pontos devem ser revistos pela gestão a fim de preservar a governança orçamentária.

4.6. Nota Técnica.

De posse dos resultados encontrados na pesquisa em tela, construiu-se uma nota

técnica com a finalidade de auxiliar os servidores técnicos, secretários e chefes do executivo em suas atividades cotidianas, o supracitado documento encontra-se no Apêndice IV denominado de nota técnica instrucional de gestão. A nota foi construído baseada nos achados do estudo, e preocupa-se em apresentar a gestão condutas que visem majorar receitas de dívida ativa, diminuir os apontamentos do Tribunal de Contas da Bahia, nos quesitos transparência, redução no pagamento de juros e melhorias nos controles de contratos e melhorar a performance do controle interno. Essas ações conjugadas elevam o nível de governança orçamentária do município e entrega ao cidadão mais políticas públicas.

Salienta-se que a realização de políticas públicas está intimamente ligada ao bom gerenciamento orçamentário e financeiro e para que esta finalidade seja alcançada é indispensável a observação dos princípios orçamentários e regras de execução fiscal previstas na LRF, bem como a observação dos princípios e dimensões da OCDE que entram-se alinhadas com as regras estabelecidas na Lei de Responsabilidade Fiscal.

5. Considerações Finais

A pesquisa sobre governança orçamentária para execução de políticas públicas teve como objetivo evidenciar o comportamento do município no período de 2012 a 2021, a partir da análise desses períodos identificou-se quais os pontos necessitam de melhoria. Baseado -se nos princípios de governança orçamentária estabelecidos pela OCDE e na Lei de Responsabilidade fiscal, e considerando os objetivos deste estudo realizou-se uma análise nos dados disponibilizados nas plataformas E-TCM e SICONFI bem como aplicou se um questionário baseado nas dimensões programática, fiscal, participativa e accountability com cinco pontos de percepção que foi prontamente respondido pelos técnicos e executivos do municípios.

Sob a ótica da da dimensão programática infere-se que as metas e prioridades do governo precisam ser melhor delineadas, haja vista muitos programas e ações comporem as peças orçamentárias mas não serem realizadas, concluir se que o município cumprir os prazos legais de publicação dos instrumentos de planejamento e documentos deles decorrentes, mas que o alinhamento de metas e prioridades precisam ser melhor ordenado a fim de proporcionar projeções mais realistas a sociedade assim como proporcionar gerenciamento sustentável dos riscos fiscais.

A análise realizada revela que na dimensão fiscal há considerável fragilidade na cobrança da dívida ativa do município, o que pode ensejar em um possível desequilíbrio fiscal, para além disto outro ponto de atenção é na dimensão accountability os resultados

apontam que os controles internos é motivo de constantes apontamos pelo TCM-BA, a transparência apresenta uma leve incipiência. No que tange às aplicações em desenvolvimento local considerando o princípio da OCDE que trata da aplicação de capital para o desenvolvimento local e regional, pode concluir-se com base nos dados analisados que os investimentos para estas áreas são considerados brandos e que podem ser majorados.

De modo geral o ente municipal tem como objetivo tratar do interesse local, haja vista ser este que está mais próximo das demandas da população, inferes-se que a entrega de serviços aos cidadãos necessita de melhorias, afim de mitigar a desigualdade e promover o bem estar da sociedade, para além disso proporcionar o cumprimento das garantias mínimas constitucionais elencadas nos Art. 5ª e 6ª da Constituição Federal. A participação popular é direito constitucional, nesta dimensão evidenciou-se que o município tem apresentados seus dados de forma aberta e transparente, contudo o nível de transparência apresentado pelo município carece de melhorias.

Nota-se com a pesquisa, um amadurecimento do municípios com o passar dos anos acerca da importância da participação popular, transparência e equilíbrio fiscal, e não mais importante o planejamento orçamentário. No entanto, alguns pontos merecem atenção.

Tendo em vista o cumprimento do prazo para realização deste trabalho, não foi possível realizar um aprofundamento maior em alguns tópicos como era o desejo da pesquisadora. De todo modo, sugere-se estudos mais aprofundados sobre inscrição e cobrança da dívida ativa municipal, bem como estudos de métricas que garantam o cumprimento de índices legais e constitucionais sem que comprometam a aplicação de recursos em políticas públicas, não contempladas por esta determinação legal, pois sabe-se que atualmente, 25% deve ser aplicado a manutenção do ensino e desenvolvimento e 15% na saúde, e 54% da RCL do orçamento municipal já se compromete com a folha de pessoal, 6% da RCL deve ser transferido a câmara, restando apenas uma pequena para aplicação em outras áreas. Para os próximos estudos propõe-se começar pelas alternativas de majoração de receitas e diminuição das despesas, com a finalidade de manutenção do equilíbrio fiscal e melhor oferta de serviços à população.

Referências bibliográficas

ABRANTES, Luiz Antônio; Ribeiro, Clarice Pereira de Paiva; ZUCCOLOTTO, Robson, Comportamento das Finanças Públicas Municipais nas Capitais dos Estados Brasileiros. Enfoque: Reflexão Contábil, vol 28, n1, 2009. Disponível em <http://www.periodicos.uem.br/ojs/index.php/enfoque/articulate/view/8081>. Acesso em 18 de setembro de 2021.

ALBUQUERQUE, Claudiano; MEDEIROS, Márcio; FEIJÓ, Paulo Henrique. Gestão de Finanças Públicas: Fundamentos e Práticas de Planejamento, Orçamento e Administração Financeira Com Responsabilidade Fiscal. 2. ed. Brasília, DF: Coleção Gestão Pública, 2008.

ALMEIDA, Richardson Silveira. Governança de Tecnologia da Informação: Um Estudo da Implementação dos Mecanismos na Universidade Federal do Recôncavo da Bahia, 2018. Disponível em https://www.ufrb.edu.br/mpgestaoppss/dissertacoes/category/152018?download=145:richardson_silveira-almeida> Acesso 27 de junho de 2024

ANDRADE, Maria Margarida de. **Introdução à Metodologia do Trabalho Científico**. 2ª Ed. São Paulo: Atlas, 1997

ANDRADE, Nilton de Aquino et al. **Planejamento governamental para municípios: plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e lei orçamentária anual**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

ANDRADE, Nilton de Aquino. **Contabilidade Pública na Gestão Municipal**. 5ª. Ed. São Paulo: Atlas, 2013.

ASSUMPÇÃO, Márcio José. **Contabilidade aplicada ao setor público**. 1. ed. Curitiba: Ibpx, 2011.

AZEVEDO, Ricardo R.; AQUINO, André Carlos B. **O Planejamento em Municípios de Pequeno Porte em São Paulo**. Revista de Contabilidade e Organizações, v. 10, n. 26, p. 63-76, 2016.

BASTOS, Celso Ribeiro. A Constituição de 1988 e seus Problemas. São Paulo: LTr, 1997. Disponível em http://jus.com.br/artigos/72127/o-municipio-na-constituicao-federal-de-1988-e-suas-repercussoes-no-federalismo-brasileiro#_78. Acesso em 14 de outubro de 2021.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Constitucional**. 11. ed., Rio de Janeiro: Forense, 1989.

BEZERRA FILHO, J. E. **Orçamento aplicado ao setor público**. São Paulo: Atlas, 2013.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da Republica Federativa do Brasil**. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao.htm. Acesso em 14 de setembro de 2021.

BRASIL. Controladoria Geral da União- CGU- Controle Social. Disponível em <http://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/controle-social>. Acesso em 18 de outubro de 2021.

BRASIL. Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017. Dispõe sobre a Política de Governança da Administração Pública Federal, Direta, Autárquica e Fundacional. Diário Oficial ou Planalto Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2017/decreto/d9203.htm> Acesso em 18 de junho de 2024

Brasil, Decreto nº 200 de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Diário Oficial ou Planalto Disponível em <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decretolei/del0200.htm#view> Acesso em 18 de junho de 2024.

BRASIL. **Glossário em termos orçamentários.** Disponível em:<<https://www.congressonacional.leg.br/legislacao-e-publicacoes/glossario-orcamentario> > Acesso em 21 de fevereiro de 2023

BRASIL. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística- IBGE. **IBGE Cidades.** Disponível em:< <http://cidades.ibge.gov.br>>. Acesso em 22 de maio de 2022.

BRASIL, Lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000: Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial** da República Federativa do Brasil, Brasília, DF, 5 mai. 2000.

BRASIL, Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. **Diário Oficial** da União, Brasília, 23 de março de 1964..

BRASIL, 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, 18 de novembro de 2011.

BRASIL. Projeto de Lei nº 229/ 2009 Projeto de Lei de Qualidade Fiscal. Disponível em https://www.senado.gov.br/comissoes/CAE/AP/AP20100413_Ministerio_da_Fazenda.pdf Acesso em 09 de julho de 2023.

BRASIL. Projeto de Lei nº 9.163/2017 Projeto de Lei política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2163153> Acesso em 27 de novembro de 2023.

BRASIL. Projeto de Lei Complementar nº 295/2016 Projeto de Lei Finanças Públicas <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2088990> Acesso em 27 de novembro de 2023.

BRASIL, Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999: Atualiza a discriminação da despesa por funções de que tratam o inciso I do § 1º do art. 2º e § 2º do art. 8º, ambos da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, estabelece os conceitos de função, subfunção, programa, projeto, atividade, operações especiais, e dá outras providências. **Diário Oficial** da União, Brasília, 15 de abril de 1999

BRASIL, PORTARIA MF Nº 184, DE 25 DE AGOSTO DE 2008. Dispõe sobre as diretrizes a serem observadas no setor público (pelos entes públicos) quanto aos procedimentos, práticas, elaboração e divulgação das demonstrações contábeis, de forma a torná-los convergentes com as Normas Internacionais de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público. Disponível em <[BRASIL, PORTARIA 634/2013 Dispõe sobre regras gerais acerca das diretrizes, normas e procedimentos contábeis, aplicáveis aos entes da Federação, com vistas à consolidação das contas públicas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, sob a mesma base conceitual.<<http://portalcgm.riobranco.ac.gov.br/portal/wp-content/uploads/2013/10/Portaria-STN-n%C2%BA-634-de-19-de-novembro-de-2013.pdf>> Acesso 18 de junho de 2024](http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?visao=anotado&idAto=24439#:~:text=MF%20n%C2%BA%20184%2F2008&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20as%20diretrizes%20a,Contabilidade%20Aplicadas%20ao%20Setor%20P%C3%BAblico.>> Acesso em 18 de junho de 2024.</p></div><div data-bbox=)

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional- STN. Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público-MCASP. Ed. 9. 2023. Disponível em <www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/manual-de-contabilidade-aplicada-ao_setor_publico-mcasp/2021/26> . Acesso em 09 de junho de 2023.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional- STN. SICONFI- Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro. Disponível em: <<http://siconfi.tesouro.gov.br/siconfo/index.jsf>>. Acesso em 09 de julho de 2022.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos (1996), “Da Administração Pública Burocrática à Gerencial”. Revista do Serviço Público, jan./abr., ano 47, v. 120, no 1, Brasília: ENAP.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter., Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial. São Paulo: Editora FGV. (1998).

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos **Macroeconomia da Estagnação**, São Paulo: Editora 34: 167-190. Capítulo 6 (2007). Disponível em:< <http://www.bresserpereira.org.br/papers-cursos/Cap.6-Desequil%C3%81brio-fiscal.pdf>> Acesso em 18 de junho de 2024.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS. Planejamento municipal. Brasília: CNM, 2008

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. Mapa Brasil Transparente EBT Avaliação 360° 2ª Edição. Disponível em: < <https://mbt.cgu.gov.br/>> Acesso em 10 de junho de 2024.

CASTRO, Domingos. Poubel. de. Auditoria, contabilidade e Controle interno no setor público: integração das áreas do ciclo de gestão: contabilidade, orçamento e auditoria e organização dos controles internos, como suporte a governança corporativa. (4thed.),São Paulo. Atlas. 2011.

CAZARE P, Juliana. Conselhos Municipais e Governança: uma análise do conselho de representantes de Paranapiacaba e Parque Andreense do Município de Santo André- SP. São Paulo, 2009,p. 01 a 177. Dissertação (M.S.) - Universidade de São Paulo. Disponível em:<<https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/6/6134/tde2109200z152457/publico/JulianaPellegrini.pdf>> Acesso em 24 de junho de 2024.

COUTO, Leandro Freitas Couto, CARDOSO JR José Celso. **Governança Orçamentária: Transformações e Lacunas nas Práticas de Planejamento e Orçamento no Brasil**. Cap. 10, 2018. Disponível em: < <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/8971>> Acesso em 27 de junho de 2024.

CKAGNAZAROFF, I. B.; ABREU, B. V. . Governança Local e Participação Como Estratégia na Avaliação e Promoção de Desenvolvimento Local. In: **5º CONGRESSO DO INSTITUTO FRANCO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS**, Grenoble, 2009.

CLEMENTE, Ademir; GERIGK, Wilson. **Gestão Financeira dos Municípios de Porte Médio**. Revista Pretexto, Vol 13, nº1- janeiro/março 2012. Disponível em:<<http://www.fumec.br/revistas/pretexto/article/view/130>.> Acesso em 12 de setembro de 2021.

DINIZ, E. Governabilidade, democracia e reforma do Estado: os desafios da construção de uma nova ordem no Brasil nos anos 90. Dados: Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, v. 38, n. 3, p. 385-416, 1995.

CUNHA, S. S. O controle social e seus instrumentos.Salvador 2003 Disponível em < <https://socialiris.org/imagem/boletim/arq493428c8bc3db.pdf>>. Acesso em: 22 maio 2022.

DORNELLAS Eduardo Dias, OLIVEIRA Antonio Gonçalves de, FARAH JÚNIOR Moisés Francisco. Análise do Sistema Orçamentário na Priorização de Políticas Públicas “Secundárias”: O Caso de um Município Paranaense de Pequeno Porte, Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional, 2015. Disponível em:< <https://www.rbgdr.net/revista/index.php/rbgdr/article/view/2730>> Acesso em 20 de junho de 2024.

Dye, Thomas D. *Understanding Public Policy*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall. (1984)

FILHO, Luís Abel da Silva; SILVA, FREITAS Adriano Olivier de, Willian Gledson. Finanças Públicas Municipais: Do Arcabouço Teórico às Evidências Empíricas. Revista Controle: Doutrinas e Artigos, v.9, n2, 2021. Disponível em: <<http://revistacontrole.ipc.tce.ce.gov.br/index.php/RCDA/article/view/148>.> Acesso em 12 de setembro de 2021.

DERVIS. K **Global Trends as Backgrounds for Global Governance Issues**. Course of Global Economic Governance, Week, 1, Module 2 (vídeo), Global Executive Masters in Public Administration, Columbia University.(2016)

GIACOMONI, James. Orçamento Público 14ª ed. São Paulo: Atlas 2009, p.54

GIACOMONI, James. Orçamento Público. 16ª edição, ampliada, revista e atualizada. São Paulo: Atlas, 2012. Disponível em<<http://www.nucleodoconhecimento.com.br/lei/responsabilidade-fiscal>.>Acesso em 17 de outubro de 2021.

GIACOMONI, James. Orçamento público. 19.ed. São Paulo: Atlas, 2023.

GIUBERTI, Ana Carolina. **Lei de Responsabilidade Fiscal: efeitos sobre o gasto com pessoal dos municípios brasileiros**. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA ANPEC, 33.2005, Natal, RN. Anais... Natal, RN, 2005.

HART, O Corporate Governace: Some Theory and Implications. *Economic Journal*, 105,678-689. International Federation of Accountants .(1995). Disponível em: <<http://www.iaasb.org/system/files/publications/files/study-13governance-in-th-pdf>.> Acesso em 25 de outubro de 2021.

HALLERBERG, M.; STRAUCH, R.; HAGEN, J. von. **The design of fiscal rules and forms of governance in European Union countries**. *European Journal of Political Economy*, v. 23, n. 2, p. 338-359, 2007.

INTERNATIONAL FEDERATION OF ACCOUNTING – IFAC. Governace in the public setor: a governing body- pespective, *International Public Sector Study*. Study 13. Nova York, 2001. Disponível em <<http://www.Ifac.org>> Acesso em 08 de julho de 2023

IUDÍCIBUS, S.de; Marion, J.C.; PEREIRA, E Dicionário de termos de contabilidade. São Paulo: Atlas, 2003

JENSEN, M. C; MECKLING, W. H. Thory of the firm: managerial behavior, agency costs and ownership structure. *Journal of Financial Economics*, 3(4), 305-360.(1976)

JUND, Sérgio. Administração, orçamento e contabilidade pública: teoria e 830 questões. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.

MATIAS- PEREIRA, José. Manual de Gestão Pública Comteporânea. 4 Ed, Rio de Janeiro: Campus, 2015. Disponível em:<http://www.nucleodoconhecimento.com.br/lei/responsabilidade-fiscal>. Acesso em 17 de outubro de 2021.

MAWAD, Ana Paula de Barros. Sistema de Informação e Cidadania: Um desafio na Gestão de Recursos Públicos. VI Prêmio Tesouro Nacional 2001: Monografia Vencedora: Finanas Pública Brasília, STN, 2002, PP522.

KROSNICK, J.A.; BERENT, M.K. Comparisons of party identification and policy preferences: the impact of survey question format. *American Journal of Political Science*. v. 37, n. 3, p. 941-964, 1993.

LIKERT, R. A technique for the measurement of attitudes. *Archives of Psychology*. v. 22, n. 140, p. 44-53, 1932.

MARTINS, L. Crise de poder, governabilidade e governança. In: REIS VELLOSO, J.; ALBUQUERQUE, R. (orgs.) **Governabilidade e reformas**. Rio de Janeiro, José Olympio, p. 79-86, 1995.

MEAD, Lawrence. Public Policy: Vision, Potential, Limits. *Policy Currents*, Fevereiro: Vol 68, 1-4.1995. Disponível em<<https://www.scielo.br/j/soc/a/6YsWyBWZSdFgfSqDVQhc4jm/?lang=pt>> Acesso em 24 de outubro de 2021

MELO, M. **Governança e Reforma do Estado: o paradigma agente x principal**. Revista

do Serviço Público, Brasília, ano 47, v. 129, n. 1, jan-abr, p. 67-81, 1996.

MELLO, Gilmar. Ribeiro. Governança Corporativa no Setor Público Federal Brasileiro. Dissertação de Mestrado, Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, São Paulo.(2006) Recuperado em 12 junho, 2022, de <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/12/12136/tde-28072006-093658>. Acesso em 09 de julho de 2022.

NASCIMENTO, Edson R.; DEBUS, Ilvo. **Entendendo a Lei de Responsabilidade Fiscal**. 2. ed. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional (STN), 2016. Disponível em <https://www.researchgate.net/profile/Fernando-Almeida-Santos/publication/369668970_Tesouro_Selic_2025_e_CDB_DI_Um_estudo_de_duas_opcoes_a_poupanca/links/64271ca7315dfb4ccec142d4/Tesouro-Selic-2025-e-CDB-DIUm-estudo-de-duas-opcoes-a-poupanca.pdf#page=33> Acesso em 09 de julho de 2023

NOSSA, V.; KASSAI, J. R.; KASSAI, S. Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação em Administração, **Anais A teoria do agenciamento e a contabilidade** Florianópolis, (2000)

OCDE. Draft Recommendation of the OECD Council on the Principles of Budgetary Governance. OECD Senior Budget Officials (2014).

OLIVEIRA, Antônio Gonçalves, CATAPAN Anderson, VICENTIN Ivan Carlos, **A Contabilidade Como Instrumento de Governança Pública e Controle Social: Accountability e Disclosure nas Contas do Município de Curitiba**. Revista Espacios, V.36, 2015. Disponível em: <<https://www.revistaespacios.com/a15v36n10/15361015.html>> Acesso em 15 de junho de 2024.

OLIVEIRA, Luciel Henrique de. Exemplo de cálculo de Ranking Médio para Likert. Notas de Aula. Metodologia Científica e Técnicas de Pesquisa em Administração. Mestrado em Adm. e Desenvolvimento Organizacional. PPGA CNEC/FACECA: Varginha, 2005.

PALUDO, Augustinho Vicente. Orçamento Público, AFO e LRF. 4. ed. Rio Janeiro, RJ: Elsevier, 2013.

PLATT NETO Orion Augusto, Cruz Flávio Da, ENSSLIN Sandra Rolim, ENSSLIN Leonardo, Publicidade e Transparência das Contas Públicas: Obrigatoriedade e Abrangência Desses Princípios na Administração Pública Brasileira, 2005. Disponível em <<https://congressosp.fipecafi.org/anais/artigos52005/89.pdf>> Acesso em 15 de junho de 2024.

PAULO, L. F. A. O PPA como instrumento de planejamento e gestão estratégica. Revista do Serviço Público (RSP), Brasília, v. 41, n. 2, p. 171-187, abr./jun. 2010. Disponível em: <<https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/44>> Acesso em: 18 fev. 2023.

PETERS, B. Guy. American Public Policy. Chatham, N.J.: Chatham House. 1986. Disponível em <<https://www.scielo.br/j/soc/a/6YsWyBWZSdFgfSqDVQhc4jm/?lang=pt>>. Acesso em 22 de outubro de 2021.

PREFEITURA MUNICIPAL DE FEIRA DE SANTANA 2024. Disponível em <<https://www.feiradesantana.ba.gov.br/secretarias>> Acesso em 27 de junho de 2024

PINHO, José Antônio. Gomes de, SACRAMENTO, Ana Rita. Silva Accountability. Revista de Administração Pública, 43(6), 1343–1368. (2009). Disponível em: <http://www.spell.org.br/documentos/ver/2281/accontability--ja-podemos-traduzi-la-para-opo-->. Acesso em 09 de julho de 2022.

RODRIGUES Luenia da Silva, ESPANHOL Joanita Araújo, GUZZO Mauriceia Soares Pratissoilli, Índice CFA de Governança Municipal (IGM-CFA): Um Estudo Sobre o Município de Colatina/ES, Revista Ifes Ciência, V6, 2021. Disponível em: < https://repositorio.ifes.edu.br/bitstream/handle/123456789/851/TCC_%C3%8DNDICE_%20CFA_%20DE_%20GOVERNAN%C3%87A_%20MUNICIPAL.pdf?sequence=1&isAllowed=y> Acesso em 20 de junho de 2024.

RODRIGUES, Marta M. Assumpção. Políticas Públicas. São Paulo: Publifolha, 2011. Disponível em: https://sguweb.unicentro.br/app/webroot/arquivos/atsubmissao/TCC_FINAL-13.pdf Acesso em 09 de julho de 2023.

RIBEIRO, Maria de Fatima. Efetivação de Políticas Públicas e a Escassez de Recursos Financeiros. Disponível em: http://repositorio.bc.ufg.br/tede/bitstream/tede/7455/5/Tese%20de%20Resende%20Bruno%20de%20Avel_ar%20%20202014.pdf. Acesso em 23 de Outubro de 2021.

RIBEIRO, M. Políticas de promoção da igualdade racial: impulso às ações afirmativas e à educação étnico-racial. Revista Pedagógica, Chapecó, v.16, n.33, p. 109-126, Jul./Dez. 2014.

RICHARDSON, Roberto Jarry. Pesquisa Social: Métodos e Técnicas. 3. Ed. São Paulo: Atlas 1999.

SANCHES, Osvaldo M.A Participação do poder legislativo na análise e aprovação do orçamento. Revista de Informação Legislativa. Brasília, v 3, n. 131, p. 6, jul/set.1996.

ROSA, Maria Berenice. Contabilidade do setor público. São Paulo, SP: Atlas, 2011.

ROSENAU, James N. Governança, Ordem e Transformação na Política Mundial In: Rosenau, James N. e Czempiel, Ernst-Otto. Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial. Brasília: Ed. Unb e São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000. pp. 11-46.

SAMPIERI, R. H. COLLADO, C. F.; LUCIO, M. P. B. Metodologia de pesquisa. 5. ed. Porto Alegre: AMGH, 2013. 624p

SANTOS, Maria Helena de Castro. Governabilidade, Governança e Democracia: Criação da Capacidade Governativa e Relações Executivo – Legislativo no Brasil Pós Constituinte. In: DADOS – Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Volume 40, nº 3, 1997, pp 335-376.

SECCHI, Leonardo. Políticas Públicas: Conceitos, esquemas de análise, casos práticos, 2ª Ed. São Paulo: Ceengage Learning, 2014 Disponível em: <http://www.uclodoconhecimento.com.br/historia/politicas-publica-leonardo-secchi>. Acesso em 12 de outubro de 2021.

SILVA, Alessandra. Ximenes; CRUZ, Elaine. Aparecida; MELO, Verbena. A importância Estratégica da Informação em Saúde Para o Exercício do Controle Social. Rev Ciência & Saúde Coletiva, Rio de Janeiro, v.12 n.3, p.683-688,2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/j/csc/a/Tjn3kDrLnwTbSbFY9ZHwztP/?lang=pt#>. Acesso em 09 de julho de 2022.

SLOMSKI, Valmor. Controladoria e Governança na Gestão Pública. Atlas, 2009

SLOMSKI, Valmor. Manual de Contabilidade Pública: de acordo com as normas internacionais de contabilidade aplicadas ao setor público(IPSASB/IFAC/CFC). 3.ed. São Paulo: Atlas,2013.

TOURANGEAU, R.; RASINSKI, K.A. Cognitive processes underlying context effects in attitude measurement. Psychology Bulletin. v. 103, n. 3, p. 299–314, 1988.

TURNBULL, S. Corporate Governance: its Scope, Concerns and Theories. Corporate Governance, 5(4), 180-205.1997

VAINER, A.; ALBUQUERQUE, J.; GARSON, S. Manual de elaboração: o passo a passo da elaboração do PPA para municípios. 2. ed. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), 2005.

VALLE, Vanice, Lírio, do. Planejamento orçamentário e políticas públicas: explorando uma alternativa de reconciliação pela indução. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rinc/a/wHJYzJLNRf6qwr6vbBTrwMm/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em 09 de julho de 2022.

VERGARA, Sylvia Constant. Projetos e Relatórios de Pesquisa em Administração. 8. Ed. São Paulo: Atlas, 2007.

WORLD BANK. **Governance and development**. Washington: World Bank, 1992.

ZMITROWICZ, W.; Biscaro, C.; Marins, K. A Organização Administrativa do Município e o Orçamento Municipal. São Paulo: EPUSP.2013

Apêndices

Apêndice I

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Eu estou sendo convidado(a) a participar de um projeto de pesquisa que tem por objetivo analisar a Governança Orçamentária e a Execução das Políticas Públicas No Município de Feira de Santana-BA 2012 a 2020, e fui informado(a) que o objetivo da aplicação do questionário é verificar a minha percepção sobre a elaboração e execução dos instrumentos de planejamento orçamentário. O questionário a ser aplicado, como objetiva obter estas informações, poderão causar-me algum constrangimento, por não saber ou não querer responder às questões. Assim, com a finalidade de minimizar estes riscos os questionamentos serão realizados em ambiente reservado para que eu esteja mais confortável em relação às questões apresentadas, assim como sinto-me desobrigado em responder e poderei desistir a qualquer momento de participar do projeto sem sofrer penalidades. O entrevistador leu este documento e esclareceu minhas dúvidas referentes à execução do projeto, e esclareceu que a minha participação é voluntária, após autorização por escrito pela assinatura deste Termo de Consentimento em duas cópias, sendo que uma delas ficará sob minha guarda. Fui informado(a) que posso não querer participar e que ainda posso desistir a qualquer momento, sem que eu tenha qualquer prejuízo. Também fui informado que ao participar desta pesquisa estarei contribuindo com informações importantes. Sei que não terei nenhuma despesa para participar desta pesquisa, bem como nada me será pago por minha participação. Entretanto ao final da pesquisa as informações obtidas serão utilizadas para elaboração de artigos e trabalhos de conclusão de curso dos pesquisadores integrantes deste estudo. Fui avisado(a) que qualquer reclamação e/ou informações a fazer deverei procurar Jusileide Gomes da Costa (jusileidecostta@gmail.com), pelo telefone (75) 98128-0051. Assinatura: _____ Cruz das Almas, ____ de _____ de 20__.

PESQUISADOR RESPONSÁVEL

Eu _____ responsável pelo projeto ou o meu representante declaramos que obtivemos espontaneamente o consentimento deste participante para realizar este estudo.

Assinatura: _____ / _____ / _____

Apêndice II

EXEMPLO DO CÁLCULO DO RANKING MÉDIO

Exemplo do cálculo do Ranking Médio (RM)					
Valor de cada item (vl)	1	2	3	4	5
Frequência de respostas em cada item (fi)	0	1	4	5	0

Dada a frequência do item (fi), item 1 = 0, item 2 = 1, item 3 = 4, item 4 = 5 e item 5 = 0;

Temos:

$$RM = MP / NS$$
$$RM = \sum(fi \cdot vl) / NS$$
$$RM = [(0 \cdot 1) + (1 \cdot 2) + (4 \cdot 3) + (5 \cdot 4) + (0 \cdot 5)] / 10$$
$$RM = 3,4$$

Para os 10 (dez) sujeitos que opinaram, a atitude em relação à questão foi positiva.

Richardson com base em Oliveira (2005):

Apêndice III

Questionário Aplicado aos Servidores, Técnicos e Executivos do Município de Feira de Santana- BA

DIMENSÃO	CONTEÚDO	QUESTÕES
PARTICIPAÇÃO SOCIAL	POLÍTICAS PÚBLICAS	<ol style="list-style-type: none">1. Na elaboração do planejamento orçamentário o município busca ouvir as necessidades da população?2. As demandas da população são contempladas no orçamento por meio da implantação de políticas públicas?3. As audiências públicas trimestrais contam com a participação da população e possuem linguagem acessível?4. Participação social impacta na governança orçamentária do município?5. Os documentos orçamentários e de execução orçamentária são abertos e transparentes?
PROGRAMÁTICA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA	INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO Cumprimento da LRF, Lei 4.320/64 e Lei 8.666/93	<ol style="list-style-type: none">1. Como os instrumentos de planejamento estabelecem relação com prioridades estratégicas do governo no médio prazo?2. Como o orçamento de capital é projetado para atender as necessidades de desenvolvimento municipal e regional?3. O município possui programas de avaliação de desempenho da execução orçamentária? <ol style="list-style-type: none">1. O planejamento orçamentário do município é eficiente?2. O município adota algum procedimento para controlar os saldos de contrato?3. O município adota algum procedimento para evitar o fracionamento de despesas?4. Existem controles para diminuir o pagamento de juros e multas?

FISCAL		<ol style="list-style-type: none"> 1. O município adota procedimentos de controle de restos a pagar 2. Existe gerenciamento de risco orçamentário? 3. O município adota medidas para cobrança e execução da dívida ativa
ACCOUNTABILITY		<ol style="list-style-type: none"> 4. O município adota procedimento para melhorar a qualidade da transparência pública? 5. O município possui mecanismo para atender a estrutura de relatório de controle interno determinada pelo Tribunal de Contas e demais Legislações vigentes 6. Há procedimentos que contribuam para integridade e qualidade das projeções fiscais, e equilíbrio da execução orçamentária?

Apêndice IV

Nota de Recomendação Técnica Instrucional de Gestão

Público Alvo:

Gestores públicos: prefeitos, secretários municipais e servidores públicos envolvidos na gestão orçamentária.

Legisladores: vereadores e deputados estaduais.

Controladores internos e externos: conselheiros tutelares, auditores e membros do Ministério Público.

Sociedade civil: cidadãos interessados na gestão pública e em fiscalizar a aplicação dos recursos públicos.

Pesquisadores: acadêmicos e pesquisadores que trabalham com o tema da governança orçamentária.

Visão Geral

A presente nota técnica possui a finalidade de estimular a cobrança de dívida ativa no município de por consequência majorar a receita e fortalecer o controle interno através de mecanismos que previnam irregularidades e garantam a correta aplicação dos recursos públicos. Para tanto faz-se necessário a implantação de melhorias na transparência da gestão fiscal, ampliação na divulgação de informação sobre a execução orçamentária e financeira, por meio de ferramentas digitais e linguagem acessível. Contudo as melhorias supracitadas podem ser alcançadas por meio de investimentos em sistemas de informação integrados para facilitar o acompanhamento da execução orçamentária e a tomada de decisão, além disto a participação social também deve ser fortalecida através da participação popular nos processos orçamentários e de prestação de contas do município, e implementação de mecanismos mais efetivos, como orçamentos participativos e audiências públicas mais frequentes. Uma sugestão para alcance da eficiência na participação popular é o desenvolvimento de aplicativos para que os municípes participe da elaboração do orçamento e audiências públicas híbridas para que o cidadão participe de online.

Outro ponto de atenção é a necessidade de aumento da eficiência na cobrança da dívida ativa por meio da criação de um programa de recuperação de créditos, com a utilização de ferramentas tecnológicas e a capacitação dos servidores responsáveis.

Dívida Ativa

1. Introdução

Esta nota técnica tem a finalidade de padronizar e orientar procedimentos administrativos básicos para o reconhecimento e cobrança de dívida ativa no âmbito da Prefeitura Municipal de Feira de Santana- BA, nos termos da lei 4.320/64, 6.830/90 e 5.172/66.

As orientações objetivam aprimorar os procedimentos necessários para reconhecimento e cobrança de dívida ativa âmbito da Prefeitura Municipal de Feira de Santana- BA e devem ser observados no que couber a todos os agentes envolvidos nos procedimentos de reconhecimento, escrituração, e cobrança da dívida ativa municipal, minimizando a perda de receita em decorrência da ausência de cobrança de dívida ativa.

2. Fundamentação Legal

2.1. Da Dívida Ativa

A matéria é disciplinada pelas disposições contidas nas Leis Federal 4.320/64 (Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal), 6.830/90 (Cobrança Judicial da Dívida Ativa da Fazenda Pública), e 5.172/66 (Código Tributário Nacional).

2.2. Receitas

4.320/64 Art. 11 - A receita classificar-se-á nas seguintes categorias econômicas: Receitas Correntes e Receitas de Capital.

§ 1º - São Receitas Correntes as receitas tributária, de contribuições, patrimonial, agropecuária, industrial, de serviços e outras e, ainda, as provenientes de recursos financeiros recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, quando destinadas a atender despesas classificáveis em Despesas Corrente

Art. 39. Os créditos da Fazenda Pública, de natureza tributária ou não tributária, serão escriturados como receita do exercício em que forem arrecadados, nas respectivas rubricas orçamentárias.

§ 1º - Os créditos exigíveis pelo transcurso do prazo para pagamento, serão inscritos, na forma da legislação própria, como Dívida Ativa, em registro próprio, após apurada a sua liquidez e certeza, e a respectiva receita será escriturada a esse título.

2.3. Conceitos de Dívida Ativa

Lei 4.320/64 Art. 39 § 2º - Dívida Ativa Tributária é o crédito da Fazenda Pública dessa natureza, proveniente de obrigação legal relativa a tributos e respectivos adicionais e multas, e Dívida Ativa não Tributária são os demais

créditos da Fazenda Pública, tais como os provenientes de empréstimos compulsórios, contribuições estabelecidas em lei, multas de qualquer origem ou natureza, exceto as tributárias, foros, laudêmios, aluguéis ou taxas de ocupação, custas processuais, preços de serviços prestados por estabelecimentos públicos, indenizações, reposições, restituições, alcances dos responsáveis definitivamente julgados, bem assim os créditos decorrentes de obrigações em moeda estrangeira, de subrogação de hipoteca, fiança, aval ou outra garantia, de contratos em geral ou de outras obrigações legais

§ 3º - O valor do crédito da Fazenda Nacional em moeda estrangeira será convertido ao correspondente valor na moeda nacional à taxa cambial oficial, para compra, na data da notificação ou intimação do devedor, pela autoridade administrativa, ou, à sua falta, na data da inscrição da Dívida Ativa, incidindo, a partir da conversão, a atualização monetária e os juros de mora, de acordo com preceitos legais pertinentes aos débitos tributários.

§ 4º - A receita da Dívida Ativa abrange os créditos mencionados nos parágrafos anteriores, bem como os valores correspondentes à respectiva atualização monetária, à multa e juros de mora e ao encargo de que tratam o art. 1º do Decreto-lei nº 1.025, de 21 de outubro de 1969, e o art. 3º do Decreto-lei nº 1.645, de 11 de dezembro de 1978.

§ 5º - A Dívida Ativa da União será apurada e inscrita na Procuradoria da Fazenda Nacional.

CTN Art. 201. Constitui dívida ativa tributária a proveniente de crédito dessa natureza, regularmente inscrita na repartição administrativa competente, depois de esgotado o prazo fixado, para pagamento, pela lei ou por decisão final proferida em processo regular.

2.4. Inscrição de Dívida Ativa

CTN Art. 202. O termo de inscrição da dívida ativa, autenticado pela autoridade competente, indicará obrigatoriamente:

- I - o nome do devedor e, sendo caso, o dos co-responsáveis, bem como, sempre que possível, o domicílio ou a residência de um e de outros;
- II - a quantia devida e a maneira de calcular os juros de mora acrescidos;
- III - a origem e natureza do crédito, mencionada especificamente a disposição da lei em que seja fundado;
- IV - a data em que foi inscrita;
- V - sendo caso, o número do processo administrativo de que se originar o crédito.

Parágrafo único. A certidão conterá, além dos requisitos deste artigo, a indicação do livro e da folha da inscrição.

LEF Art. 1 § 4º - A Dívida Ativa da União será apurada e inscrita na Procuradoria da Fazenda Nacional.

§ 3º - A inscrição, que se constitui no ato de controle administrativo da legalidade, será feita pelo órgão competente para apurar a liquidez e certeza do crédito e suspenderá a prescrição, para todos os efeitos de direito, por 180 dias, ou até a distribuição da execução fiscal, se esta ocorrer antes de findo aquele prazo.

2.5. Do Exercício Financeiro

Lei 4.320/64 Art. 35. Pertencem ao exercício financeiro:

- I - as receitas nêle arrecadadas;
- II - as despesas nêle legalmente empenhadas.

2.6. Do Lançamento do Crédito Tributário

Lei 4.320/64 Art. 53. O lançamento da receita é ato da repartição competente, que verifica

a procedência do crédito fiscal e a pessoa que lhe é devedora e inscreve o débito desta.

2.7. Da Escrituração Contábil

Lei 4320/64 Art. 88. Os débitos e créditos serão escriturados com individualização do devedor ou do credor e especificação da natureza, importância e data do vencimento, quando fixada.

3. Áreas Envolvidas

- ✓ Secretaria da Fazenda do Município
- ✓ Secretária de Planejamento
- ✓ Procuradoria Geral do Município
- ✓ Departamento de Contabilidade

4. Passo a Passo

4.1. Das Obrigações da Procuradoria Geral do Município

Apura e inscreve o débito na dívida ativa. Para a inscrição da Dívida Ativa deve-se observar o artigo 202 do CTN

Controlar a tramitação processual e

Execução Fiscal. Somente ocorre após a emissão da CDA (Certidão de Dívida Ativa) se procede à execução fiscal

4.2. Das Obrigações da Secretaria de Planejamento

Realiza a inserção da previsão de arrecadação de dívida ativa com base nos dados informados

4.3. Das Obrigações da Secretaria da Fazenda do Município

Apurar a ocorrência de fato gerador (Situação que dar causa à obrigação tributária)

Realizar o lançamento do crédito tributário: Secretaria da Fazenda realiza o lançamento que dá origem ao crédito tributário

4.4. Das Obrigações do Departamento de Contabilidade

Registra os fatos na competência em que ocorrer nos termos do art. 88 da Lei 4.320/64.

Seção II

Controle Interno

1. Introdução

Esta nota técnica tem a finalidade de padronizar e orientar procedimentos administrativos básicos para execução do controle interno no âmbito da Prefeitura Municipal de Feira de Santana- BA, nos termos da lei 4.320/64 e Resolução nº 1.120/05 do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia.

As orientações objetivam aprimorar os procedimentos necessários para o aprimoramento do controle interno âmbito da Prefeitura Municipal de Feira de Santana- BA e devem ser observados no que couber a todos os agentes envolvidos nos procedimentos de planejamento e execução orçamentária, bem como nos setores de licitações e contratos, contabilidade, patrimônio, almoxarifado, e demais setores da administração municipal.

2. Fundamentação Legal

2.1. Lei 4.320/64

Artigo 76. O Poder Executivo exercerá controle sobre -a legalidade dos atos de que resultem a arrecadação da receita ou a realização da despesa, o nascimento ou a extinção de direitos e obrigações, a fidelidade funcional dos agentes da administração, responsáveis por bens e valores públicos, o cumprimento do programa de trabalho expresso em termos monetários e em termos de realização de obras e prestação de serviços. Sem prejuízo das atribuições do Tribunal de Contas ou órgão equivalente.

Artigo 77. A verificação da legalidade dos atos de execução orçamentária será prévia, concomitante e subsequente.

Artigo 78. Além da prestação ou tomada de contas anual, quando instituída em lei, ou por fim de gestão, poderá haver, a qualquer tempo, levantamento, prestação ou tomada de contas de todos os responsáveis por bens ou valores públicos.

Artigo 79. Ao órgão incumbido da elaboração da proposta orçamentária ou a outro indicado na legislação, caberá o controle do cumprimento do programa de trabalho expresso em termos monetários e em termos de realização de obras e prestação de serviços. Os controles serão exercidos em termos de unidade de medida, previamente estabelecidos.

Artigo 80. Compete aos serviços de contabilidade ou órgãos equivalentes verificar a exata observância dos limites das cotas trimestrais atribuídas a cada unidade orçamentária, dentro do sistema que for instituído para esse fim.

2.2. Resolução nº 1.120/05 do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia.

Artigo 2º Entende-se por Sistema de Controle Interno Municipal o conjunto de normas, regras, princípios, planos, métodos e procedimentos que, coordenados entre si, têm por objetivo efetivar a avaliação da gestão pública e o acompanhamento dos programas e políticas públicas bem como, evidenciando sua legalidade e razoabilidade, avaliar os seus resultados no que concerne à economia, eficiência e eficácia da gestão orçamentária, financeira, patrimonial e operacional dos órgãos e entidades municipais

3. Áreas Envolvidas

- ✓ Gestão governamental e Planejamento Orçamentário
- ✓ Execução orçamentária e financeira
- ✓ Gestão de pessoal
- ✓ Licitações e contratos públicos
- ✓ Controle da publicidade, transparência e lei de acesso à informação

4. Passo a passo

4.1. Do Controle Interno na Gestão Governamental

Analisar as adequações dos instrumentos de planejamentos com a realidade local;

Verificar se os encaminhamentos dos projetos de leis referentes aos instrumentos de à Câmara Municipal obedeceram ao prazo previsto em legislação;

Verificar se a disponibilização dos estudos e as estimativas das receitas para o exercício subsequente, incluindo da receita corrente líquida, e as respectivas memórias de cálculo foram realizadas pelo Poder Executivo disponibilizou aos demais Poderes e ao Ministério Público, no mínimo, 30 (trinta) dias antes do prazo final para encaminhamento de suas propostas orçamentárias;

Certificar-se que os projetos de leis dos instrumentos de planejamento foram amplamente divulgados à população, especialmente em audiência pública;

Certificar- se que os canais de participação popular para apresentação de propostas de ações por parte dos cidadãos são acessíveis;

Analisar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual;

Verificar a adequação dos programas e projetos previstos no PPA com a LDO e a LOA;

Certificar- se que as aberturas de créditos orçamentários possuem prévia autorização legislativa;

Analisar se os desdobramentos das receitas previstas pelo Poder Executivo, ocorreram dentro dos prazos e padrões previstos em legislação;

bem como da evolução do montante dos créditos tributários passíveis de cobrança administrativa;

Confirmar se o cronograma mensal de desembolso foi elaborado no prazo;

Averiguar, os aspectos da economicidade, execução de metas e objetivos previstos;.

Avaliar a conformidade dos praticados pela gestão com a finalidade de comprovar sua legalidade e legitimidade e seus resultados quanto à eficiência, eficácia e efetividade

4.2. Da Execução Orçamentária e Financeira

Verificar se foram previstos e arrecadados todos os tributos previstos nas Leis orçamentárias;

Checar observância das condições previstas na Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei de Responsabilidade Fiscal para a concessão ou ampliação de incentivo fiscais;

Analisar a existência de frustração na receita que resulte na realização de limitação de empenhos, afim preservar o equilíbrio das contas públicas;

Checar o cumprimento de diretrizes estabelecidas para gestão fiscal prudente na execução dos recursos financeiros proveniente da constituição de dívidas;

Examinar se a realização das Operações de Crédito contou com prévia e expressa manifestação dos órgãos técnicos e jurídicos competentes;

Avaliar se o cadastro de contribuintes está atualizado;

Chegar a conformidade da legislação tributária municipal com a Constituição Federal e o Código Tributário Nacional;

Checar se as informações produzidas possuem integridade, clareza, integração e se atendem aos padrões do decreto 11.644/23 bem como se a disponibilização ocorre em D+1;

Verificar a conformidade dos registros bancários e de Tesouraria;

Checar se as retenções tributárias realizadas pela Administração municipal estão em conformidade com as normas previstas;

Certificar-se que os princípios fundamentais da gestão fiscal responsável, e equilíbrio orçamentário, estão sendo respeitados e se a certidão de dívida ativa foi emitida;

Verificar se, após findar -se as possibilidades legais de cobrança, o crédito tributário foi devidamente inscrito em dívida ativa;

Verificar se constam da inscrição em dívida ativa o(s) nome(s) do(s) devedor(es) ou corresponsável(eis), bem como seu(s) domicílio(s) ou residência(s);

Checar se a dívida ativa consta com as devidas inscrições da quantia devida, o modo de cálculo dos juros de mora, a origem do crédito, a data de inscrição, o número do processo administrativo que originou o crédito, a indicação do livro e da folha de inscrição;

Verificar a existência de arquivos com controles de operação de crédito tomados pelo município, contendo as autorizações legais para contraí-los, os contratos, valores, prazos, desembolsos ou amortizações, bem como aditamentos que elevem o valor da dívida ou modifiquem prazos contratuais;

Checar a existência de legal que autorize a contratação de operação de crédito;

Analisar se a realização de operações de crédito excede o montante das despesas de capital;

Checar se houve quitação integral de operações de crédito por Antecipação da Receita Orçamentária (ARO) contratadas foram feitas até o encerramento do exercício financeiro.

Analisar se as despesas públicas observaram os princípios da economicidade e razoabilidade;

Verificar se as despesas públicas obedeceram às etapas de: empenho, liquidação e pagamento;

Analisar se os processos de pagamento estão acompanhados dos termos que atestem a entrega dos bens ou produtos, bem como a execução dos serviços;

Analisar se os processos de pagamento de despesas com publicidade estão acompanhados com mídia, fotos ou cópia das matérias, a comprovar que não ocorreu promoção pessoal de agente público;

Verificar se os processos de pagamento de despesas com obras ou serviços de engenharia estão acompanhados com boletins de medição e fotos da evolução da execução.

Analisar se os processos de pagamento referentes a benefícios sociais estão acompanhados da relação de beneficiários;

Analisar se os processos de pagamento estão acompanhados de documentos que comprovem a regularidade dos credores perante a fazenda pública;

Analisar se a inscrição ou cancelamento de restos a pagar observaram os requisitos legais;

Analisar a compatibilidade da existência de classificação orçamentária de despesa, a fim de garantir que as etapas da despesa ocorram nos elementos e fontes corretas;

Verificar a legalidade das dívidas pública atribuídas ao Município;

Verificar a evolução dos níveis de endividamento do município, a fim de assegurar o equilíbrio das contas públicas;

Checar se o pagamento do principal e os acréscimos estão sendo realizados a fim de evitar o aumento dos juros e multas;

Verificar o cumprimento o limite constitucional de aplicar anualmente, no mínimo, 25% (vinte e cinco por cento) das receitas próprias nas ações e serviços de educação;

Verificar o cumprimento o limite constitucional de aplicar anualmente, no mínimo, 15% (quinze por cento) das receitas próprias nas ações e serviços de saúde;

Verificar se o cumprimento o limite legal de aplicar anualmente, mínimo, 70% (setenta por cento) da receita do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb), na remuneração dos profissionais do magistério;

Verificar o cumprimento o limite legal de aplicar máximo 60% (sessenta por cento) da receita corrente líquida com gastos com pessoal;

Checar se, em caso do atingimento do limite prudencial de gastos com pessoal (51,30%), foram aplicadas as restrições previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal.;

Verificar o cumprimento do limite legal de aplicar, no máximo, 120% (cento e vinte por cento) da receita corrente líquida com dívida consolidada líquida;

4.3. Da Gestão de Pessoal

Checar os registros/fichas funcionais e financeiras individualizados dos servidores efetivo, comissionados do órgão ou entidade;

Verificar a existência de registros atualizados das pensões e aposentadorias concedidas,

Analisar a existência de controles de frequências, arquivos e prontuários dos servidores.

Checar a ocorrência do pagamento de vantagens/benefícios indevidos ou incompatíveis;

Verificar a legalidade e eficiência no pagamento de Adicional por Serviços Extraordinários (hora-extra) contendo a identificação efetiva da situação excepcional e sua temporalidade, em conformidade a legislação;

Estimular os programas de capacitação de agentes públicos;

Analisar a recomposição das perdas inflacionárias anualmente;

Analisar a existência de segregação das funções entre os requerimentos, processamentos, autorizações e pagamentos;

Analisar a realização de atualizações periódicas de servidores ativos, inativos e pensionistas;

Certificar-se os cargos de natureza efetiva estão ocupados por servidores devidamente aprovados em concurso público;

Verificar se os processos de admissão foram encaminhados para o Tribunal de Contas para apreciação da legalidade;

Checar se os concursos públicos estão regulares de acordo com o Tribunal de Contas e demais legislações vigentes;

Analisar a legalidade dos contratos de servidores por tempo determinado;

Analisar a regularidade das cessões de servidores, bem como se o ônus da remuneração está de acordo com as normas aplicáveis;

Verificar a ocorrência de acúmulos ilegais de cargos públicos;

Analisar as eventuais terceirização de mão de obra foi realizada para “atividades-meio”, por exemplo: vigilância, limpeza, entre outros;

Analisar se no caso da ocorrência de indícios de infrações funcionais foi instaurado processo administrativo disciplinar (PAD) para apuração.

4.4. Licitações e Contratos

Verificar se a nomeação dos membros da comissão de licitação, ocorreram no prazo previsto em Lei;

Analisar se a nomeação do pregoeiro e da equipe de apoio, observou o prazo previsto em Lei;

Analisar se a requisição do material, serviço ou obra foi expedida por agente competente legalmente;

Checar se a quantidade solicitada é coerente com as necessidades regulares e se as especificações são suficientes;

Analisar se o objeto foi detalhado, discriminando em itens e valores unitários de modo a permitir a aferição do valor de cada item que compõe o objeto;

Analisar o fracionamento indevido do objeto durante o exercício;

Verificar se o objeto licitado foi parcelado, considerando sua viabilidade técnica e econômica;

Checar se a licitação promoveu a ampliação da competitividade;

Verificar se foi adotada a modalidade licitatória adequada para o objeto contratado;

Analisar se os contratos firmados contêm as cláusulas obrigatórias, necessárias e pertinentes ao objeto;

Analisar se foi publicado no Diário Oficial do Município o instrumento de contrato ou de seus aditamentos, conforme determina a legislação;

Analisar se a duração dos contratos e pagamentos relacionados aos contratos a legislação;

Checar se houve o recebimento provisório e definitivo nos prazos e condições previstos em Lei;

Checar os casos de inexecução parcial ou total do contrato foi instaurado processo administrativo para apurar a responsabilidade do contratado, bem como, se houve punição adequada;

Analisar se o objeto está sendo executado fielmente de acordo com as especificações do material/serviço/obra adquirido que constam na requisição, instrumento convocatório e contrato.

4.5. Da publicidade, transparência

Analisar se a publicação do relatório resumido de execução orçamentária e o relatório de gestão fiscal foram publicados nos prazos e condições previstos em Lei;

Analisar se foram realizadas audiências públicas para apresentação dos projetos de lei que instituíram o Plano PluriAnual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), e a Lei Orçamentária Anual (LOA);

Checar se foram realizadas audiências públicas para apresentação e avaliação do cumprimento de metas fiscais ao final de cada quadrimestre;

Analisar se as publicação ocorreram em tempo e nos prazos e condições previstos em Lei;

Examinar se foi regulamentado no âmbito municipal o acesso à informação.

Referências

BAHIA. Resolução nº 1.120/05 do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia. Salvador. Disponível em <https://www.tcm.ba.gov.br/consulta/legislacao/resolucoes/> acessado 15 de junho de 2024.

BRASIL. Constituição Federal de 1988. Brasília. Disponível em acessado 15 de junho de 2024.

BRASIL. Código Tributário Nacional. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/15172compilado.htm > 30 de junho de 2024.

BRASIL. Lei nº 101/00. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm > acessado 15 de junho de 2024.

BRASIL. Lei nº 4.320/64. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Brasília. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/14320.htm > acessado 15 de junho de 2024.

UCIB. **Pesquisa sobre o funcionamento das controladorias internas municipais em 2020.** Disponível em: < <https://ucib.org.br/wp-content/uploads/2021/07/Pesquisasobre-o-funcionamento-das-controladorias-internas-municipais-em2020.pdf?v=1e7e8b26a7f5> > acessado 15 de junho de 2024.

UCIB. **Manual Prático das Controladorias Internas Municipais.** Disponível em: <https://ucib.org.br/guia-pratico-de-controle-interno-na-administracao-publica> 30 de junho de 2024.

Anexo

Anexo I

Avaliação de Transparência: Sítio Eletrônico Mapa Brasil Transparênte

Feira de Santana - BA

Resultado geral - EBT - Avaliação 360° - 2ª Edição
Poder Executivo

NOTA DO MUNICÍPIO 6.2	MÉDIA DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO 6.86	BAIXAR DADOS COMPLETOS DOS RESULTADOS	RELATÓRIO DE CONFORMIDADE DA LOCALIDADE (/publico/avaliacao/66/entidadeAvaliada/conformidade)
--------------------------	--	---------------------------------------	--

Questionário Aplicado

TRANSPARÊNCIA ATIVA

1. LOCALIZAÇÃO DO SÍTIO OFICIAL: O ente federado possui sítio oficial localizado na internet?

Sim

Não foi localizado

1.1. Informe o link do sítio oficial:

<http://www.feiradesantana.ba.gov.br/>

2.1. Informe o link do portal de transparência:

<http://www.transparencia.feiradesantana.ba.gov.br/>

3. ESTRUTURA ORGANIZACIONAL: O ente federado disponibiliza informações sobre sua estrutura organizacional? *

Sim

Não foi localizado

4. UNIDADES ADMINISTRATIVAS: O ente federado disponibiliza informações sobre as suas unidades administrativas? *

Sim

Não foi localizado

4.1. Indique as informações sobre as unidades administrativas que o ente federado disponibiliza:

Endereço

Telefone

Horário de atendimento ao público

5. RECEITAS: O ente federado disponibiliza informações sobre Receitas? *

Sim

Não foi localizado

5.1. Indique as informações localizadas sobre Receitas:

Valor previsto

Valor arrecadado

Classificação em, no mínimo, categoria e/ou origem

6. DESPESAS: O ente federado disponibiliza informações sobre Despesas? *

Sim

Não foi localizado

6.1. Indique as informações localizadas sobre Empenhos:

Número do empenho

Valor do empenho

Data do empenho

Favorecido do empenho

Descrição/Objeto do empenho

6.2. Indique as informações localizadas sobre Pagamentos:

Valor do empenho

Data do empenho

Favorecido do empenho

Empenho de referência

7. O ente federado possibilita a consulta de empenhos ou de pagamentos por favorecido? *

Sim

Não foi localizado

8. O ente federado permite gerar relatório de empenhos ou de pagamentos em formato aberto? *

Sim

Não foi localizado

9. LICITAÇÕES: O ente federado disponibiliza mecanismo ou ferramenta eletrônica de consulta de informações sobre Licitações? *

Sim

Não foi localizado

9.1. Indique as informações localizadas sobre Licitações:

Número/Ano do Edital

Modalidade de licitação

Objeto da licitação

Situação/Status da licitação

10. O ente federado disponibiliza o conteúdo integral dos editais de licitação? *



Sim

Não foi localizado

11. O ente federado disponibiliza consulta para acesso aos resultados das licitações ocorridas? *

Sim

Não foi localizado

12. CONTRATOS: O ente federado disponibiliza possibilidade de consulta de informações sobre Contratos? *

Sim

Não foi localizado

12.1. Indique as informações localizadas sobre Contratos:

Objeto

Valor

Favorecido

Número/Ano do Contrato

Vigência

Licitação de origem

12.2. O ente federado disponibiliza o conteúdo integral dos contratos?

Sim

Não foi localizado

13. O ente federado permite gerar relatório da consulta de licitações ou da consulta de contratos em formato aberto? *

Sim

Não foi localizado

14. OBRAS PÚBLICAS: O ente federado disponibiliza consulta para o acompanhamento de Obras Públicas? *

Sim

Não foi localizado

15. SERVIDORES PÚBLICOS: O ente federado disponibiliza possibilidade de consulta de informações sobre Servidores Públicos? *

Sim

Não foi localizado

16. DIÁRIAS: O ente federado disponibiliza possibilidade de consulta de informações sobre despesas com Diárias? *

Sim

Não foi localizado

17. REGULAMENTAÇÃO DA LAI: O ente federado divulga seu normativo de acesso à informação de fácil acesso? *

Sim

Não foi localizado

18. RELATÓRIO ESTATÍSTICO: O ente federado divulga relatório estatístico contendo a quantidade de pedidos de acesso à informação recebidos, atendidos ou indeferidos? *

Sim

Não foi localizado

19. BASES DE DADOS ABERTOS: O ente federado publica em seu sítio oficial alguma relação das bases de dados abertos do município (catálogo/inventário de dados abertos)? *

Sim

Não foi localizado