

# FLEXIBILIDADE DO ORÇAMENTO PÚBLICO PERANTE A EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

## PUBLIC BUDGET FLEXIBILITY BEFORE BUDGET EXECUTION

### RESUMO

O processo orçamentário tem como fim a previsão dos recursos públicos para sua alocação de forma eficaz, ou seja, prever como deverá ser o gasto/investimento, em função das receitas. Nesse sentido, o objetivo deste estudo é verificar se o limite constante para abertura de créditos suplementares na Lei Orçamentária Anual (LOA) de municípios mineiros tem relação com a razão executado/previsto de seus respectivos orçamentos. A intenção de perceber a relação entre tais variáveis é verificar se existe alguma ligação entre orçamentos e planejamento falhos, ou seja, alto índice na razão executado/previsto, com um alto índice percentual de abertura de créditos suplementares. Para isso, fez-se um estudo descritivo, documental e quantitativo utilizando a Correlação de Pearson para verificação da relação entre as variáveis de estudo. A amostra é composta por 266 municípios. A partir dos dados obtidos foram elaboradas duas análises: a primeira refere-se à verificação da correlação entre os percentuais de abertura de créditos suplementares e a razão executado/previsto das receitas; e a segunda refere-se às correlações observadas entre os percentuais de abertura de créditos suplementares e a razão executado/previsto das despesas. Por meio dos resultados, verificou-se a existência de uma correlação mínima ou extremamente fraca entre as variáveis estudadas em ambos os casos, admitindo assim certa motivação de outros fatores, diferentemente do estudado, que auxiliam e/ou definem a margem percentual limite para a abertura de créditos suplementares.

**Palavras chave:** Créditos Suplementares. Orçamento Público. Execução Orçamentária. Receita e Despesa Pública.

### ABSTRACT

*The purpose of the budget process is to forecast public resources for their allocation in an effective way, ie to predict how spending / investment should be based on revenues. In this regard, the objective of this study is to verify if the constant limit for opening of additional credits in the Annual Budgetary Law (LOA) of Minas Gerais municipalities is related to the executed / predicted ratio of their respective budgets. The intention to perceive the relationship between these variables is to verify if there is any connection between budgets with failed planning, that is, a high ratio in the executed / predicted ratio, with a high percentage index of supplementary credits opening. Thus, a descriptive, documentary and quantitative study was made using Pearson's correlation to verify the relationship between the study variables. The sample is composed of 266 municipalities. Based on the obtained data, two analyzes were elaborated: the first one refers to the verification of the correlation between the percentage of additional credits opening and the executed / predicted reason of the revenues; and the second refers to the observed correlations between the percentages of additional credits opening and the executed / predicted ratio of expenditure. By the results, a minimal or extremely weak correlation between the variables studied in both cases was verified, thus allowing a certain motivation of other factors, different from the one studied, that help and / or define the limit percentage margin for the opening of additional appropriations.*

**Keywords:** Supplementary credits. Public budget. Budget Execution. Revenue and Public Expenditure.

### Lucas Carrilho do Couto

Mestrando em Administração Pública pela Universidade Federal de Alfenas (UNIFAL) Campus Varginha. Professor do Centro Universitário de Formiga (UNIFOR-MG). Contato: Centro Universitário de Formiga. Rua Dr. Arnaldo Sena, 328, Formiga, MG, CEP: 35570-000. E-mail: [lucascarrilho@yahoo.com.br](mailto:lucascarrilho@yahoo.com.br).

### João Estevão Barbosa Neto

Doutor em Controladoria e Contabilidade pela Universidade de São Paulo (USP). Professor da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Contato: Campus Universitário da Pampulha. Avenida Antônio Carlos, 6627, Pampulha, Belo Horizonte, MG, CEP 31270-901. E-mail: [joaoestevoabarbosaneto@gmail.com](mailto:joaoestevoabarbosaneto@gmail.com).

### Leandro Lima Resende

Mestre em Ciências Contábeis pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Graduação em Ciências Contábeis pela Universidade Federal de São João del-Rei (UFSJ). Professor na Universidade Federal de Alfenas (UNIFAL). Campus Varginha. Contato: Avenida Celina Ferreira Ottoni, 4000, Padre Vítor, Varginha, MG, CEP: 37048-395. E-mail: [leandro.resende@unifal-mg.edu.br](mailto:leandro.resende@unifal-mg.edu.br).

## 1 INTRODUÇÃO

O exercício do planejamento no âmbito público tem como objetivo corrigir distorções administrativas, alterar condições indesejáveis para a coletividade, remover empecilhos institucionais e assegurar a viabilização de objetivos e metas que se pretende alcançar. Nesta tônica, a Constituição Federal de 1988 deu grande ênfase à função de planejamento no setor público ao introduzir significativas mudanças na forma de condução do processo orçamentário, aliando o orçamento público ao planejamento (ANDRADE et al., 2010).

Desse modo, o orçamento se transformou em uma técnica cujo significado consiste em ligar os sistemas de planejamento e de finanças pela expressão quantitativa financeira e física dos programas de trabalho de todas as esferas do governo. Modernamente, o orçamento é mais que uma consolidação de planos físicos e de recursos das mais variadas naturezas, tornou-se um instrumento de trabalho (REIS; MACHADO JÚNIOR, 2012). Legalmente, o orçamento público é explicitado na Lei Orçamentária Anual.

Após a aprovação e publicação da LOA, são efetuados nas unidades orçamentárias dos órgãos e entidades os registros dos créditos e suas respectivas dotações orçamentárias, que permitem a classificação nas contas contábeis orçamentárias próprias para posterior execução (ROSA, 2011). Este é o momento em que a Administração Pública pratica os atos e fatos para a implementação das ações do governo e no qual ocorre a operacionalização mais concreta de sua política pública, isto é, os órgãos executam os programas de governos previstos no orçamento (CASTRO; GARCIA, 2004). Para iniciar a execução orçamentária, que compreende a efetivação da receita e depois a despesa, é necessário ajustar o ritmo da realização da despesa ao fluxo dos recursos, isto é, primeiro arrecada-se, depois executam-se os dispêndios (ROSA, 2011).

Em plena execução orçamentária, podem ocorrer situações em que seja necessário modificar aquilo que havia sido planejado inicialmente. Tais circunstâncias podem ocorrer por diversos motivos, e o crédito adicional é o mecanismo a ser invocado para efetuar o referido ajuste no orçamento. A Lei 4.320/64 em seu art. 40 define que “são créditos adicionais as autorizações de despesas não computadas ou insuficientemente dotadas na Lei de Orçamento”.

Conforme definição do art. 41 da Lei 4.320/64, os créditos adicionais no Brasil estão classificados em suplementares, especiais e extraordinários. Os créditos suplementares são aqueles destinados a reforço de dotação orçamentária, isto é, já existe o crédito orçamentário, mas insuficiente para atendimento das despesas (ROCHA, 2001). Os créditos especiais são os destinados a despesas para as quais não haja previsão de dotação orçamentária específica na Lei Orçamentária Anual (QUINTANA et al., 2011). E os créditos extraordinários são aqueles destinados às despesas de natureza urgente e imprevista (AGUIAR, 2008).

A abertura de créditos suplementares e especiais depende de prévia autorização legislativa. Porém, tanto a Lei 4.320/64 como a Constituição Federal permitem que a própria Lei Orçamentária Anual seja utilizada para autorizar o Poder Executivo a abrir, durante o exercício, créditos suplementares até determinado montante, em geral representado por meio de percentual do montante global do orçamento. Esse dispositivo visa garantir certo grau de flexibilidade à execução orçamentária, bem como à desburocratização dos procedimentos administrativos, tornando desnecessária a autorização legislativa em todos os casos de retificação da modalidade de suplementação (GIACOMONI, 2010).

Nesse sentido, buscando verificar se existe uma relação entre o limite para abertura de créditos adicionais suplementares perante relação da razão executado/previsto no orçamento de municípios mineiros foi formulada a seguinte questão de pesquisa: **O limite constante para abertura de créditos suplementares na Lei Orçamentária Anual de municípios mineiros tem relação com a razão executado/previsto de seus respectivos orçamentos?**

Baseando-se em tal questionamento, o objetivo desta pesquisa foi verificar se o limite constante para abertura de créditos suplementares na LOA de 266 municípios mineiros tem relação com a razão executado/previsto. Os objetivos específicos são: i. perceber os limites para abertura de créditos suplementares constantes nas leis orçamentárias de municípios mineiros; ii. verificar a razão existente entre executado/previsto das receitas e despesas municipais.

No que se refere à organização, ressalta-se que, além da Introdução, o trabalho está estruturado em mais quatro seções. Na seção 2 apresentam-se os principais conceitos que deram suporte à pesquisa. Na seção 3 descrevem-se os caminhos trilhados para seu desenvolvimento, ou seja, a Metodologia. Na seção 4 apresentam-se os resultados encontrados e as análises efetuadas. E, por fim, na seção 5, apresentam-se as Considerações Finais.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

### 2.1 Processo orçamentário

O planejamento no setor público constitui uma ferramenta que incentiva a estruturação governamental, pois seu uso permite a implementação das políticas públicas tanto do ponto de vista político quanto econômico (ABREU; CÂMARA, 2015). Planejar é essencial e indispensável ao administrador público responsável, é o ponto de partida para a administração eficiente e eficaz da máquina pública, pois a qualidade do planejamento ditará os rumos para a boa ou má gestão, refletindo diretamente no bem-estar da população. Por meio da Constituição Federal de 1988, o orçamento passou por alterações, dando um enfoque maior à função de planejamento.

Perante sua mudança funcional, o orçamento público evoluiu de mero documento em que as receitas são previstas e as despesas autorizadas, para um documento legal que contém programas e ações vinculadas a um plano de médio

prazo que dá ênfase às realizações do governo, com objetivos e metas a atingir, expressos em dados físicos para mensuração dos projetos e atividades, e que possibilita o acompanhamento e avaliação dos resultados (ROSA, 2011).

Modernamente o orçamento é mais que uma consolidação de planos físicos e de recursos das mais variadas naturezas, tornou-se um instrumento de trabalho. Dai porque o orçamento também é conhecido como uma ferramenta de controle gerencial, por possibilitar informações para comparações e avaliações de caráter gerencial, tais como as da economicidade, da eficiência, da eficácia e da efetividade (REIS; MACHADO JÚNIOR, 2012).

O processo orçamentário busca prever receitas, bem como alocar esses recursos de forma eficaz. Pelo orçamento é possível identificar onde ocorrerão os gastos e investimentos públicos, e de onde virão os recursos para tais despesas. Trata-se do ato pelo qual o Poder Executivo prevê e o Poder Legislativo autoriza, por certo período de tempo, a execução das despesas destinadas ao funcionamento dos serviços públicos e outros fins adotados pela política econômica ou geral do país, assim como a arrecadação das receitas já criadas em lei. Ou seja, a previsão da receita dimensiona a capacidade governamental em autorizar a despesa.

Com esse propósito de planejamento enlaçado com o orçamento, o sistema orçamentário brasileiro, na forma determinada pela Constituição Federal de 1988, em seu Artigo 165, consubstancia-se por meio de três instrumentos orçamentários cujo Poder Executivo deve ter a iniciativa de sua confecção: a Lei do Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

Conforme o Manual Técnico de Orçamento – MTO (2016), o PPA é o instrumento de planejamento de médio prazo do governo federal, estadual ou municipal, que estabelece, de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e as metas da Administração Pública Federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada. Andrade et al. (2010) complementam que a importância do Plano Plurianual reside no fato de nortear ou orientar o governo quanto à realização dos programas de trabalho para o período em questão, ressaltando que todas as obras que se pretenda executar nesse período deverão estar inseridas nesse plano, bem como os programas da natureza continuada. O PPA é um plano de médio/longo prazo, sendo elaborado de 4 em 4 anos, iniciando no 2º ano do mandato atual, até o 1º ano do mandato seguinte.

Já a LDO é o primeiro documento gerado em consequência do Plano Plurianual, que serve como balizador do orçamento anual (QUINTANA et al., 2011), ou seja, faz a ligação entre a peça orçamentária mais estratégica com o plano mais analítico. Segundo o disposto no § 2º do Artigo 165 da Constituição Federal de 1988:

(...) a lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subseqüente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações da legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento (BRASIL, 1988).

Complementa-se que com o advento da Lei Complementar nº 101 de 2.000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, a LDO ganhou uma gama de outras competências, como dispor sobre: o equilíbrio entre receitas e despesas, critérios e forma de limitação de empenho, regras para renúncia de receita, regras para a geração de novas despesas, elaboração do Anexo de Metas Fiscais e Anexo de Riscos Fiscais, entre outras normas. A LDO deve ser enviada ao Poder Legislativo até 15 de abril.

A Lei Orçamentária Anual, último instrumento legal do sistema orçamentário, é um documento que apresenta em termos monetários as receitas e as despesas públicas pormenorizadas que o governo pretende realizar no período de um exercício financeiro devendo ser elaborada pelo Poder Executivo e aprovada pelo Poder Legislativo (ANDRADE et al., 2010).

Mauss (2012) complementa com a afirmação de que a LOA é um instrumento que estima as receitas que o governo espera arrecadar durante o ano e fixa os gastos a serem realizados com tais recursos. Nesta peça orçamentária, as diretrizes e as metas fixadas no Plano Plurianual e na Lei de Diretrizes Orçamentárias são detalhadas em programas, definindo as ações e prioridades de atuação dos entes públicos para o exercício a que se refere. Além disso, representa a autorização que a sociedade concede por meio do Poder Legislativo ao Poder Executivo, devendo ser enviada ao Legislativo até 31 de agosto.

Perante a sistemática criada sobre o processo de planejamento governamental, Andrade et al. (2010) complementam afirmando que há uma necessidade compulsória e legal de integração entre os instrumentos de planejamento, visto que a Lei 101/2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, exige que na elaboração e execução do orçamento (inclusive em seus créditos adicionais) seja demonstrada a compatibilidade da despesa a ser executada com o PPA e LDO. O autor ainda exemplifica em sua obra que, caso um município estabeleça como meta determinada política urbana voltada para diminuir o déficit habitacional existente na cidade, caberá ao PPA estabelecer programas e ações voltados para este objetivo. Na LDO deve estar incorporado o conteúdo de tal ação como prioritária para o referido exercício, restando, por fim, à LOA disponibilizar os recursos orçamentários necessários para a execução das respectivas ações. Dessa forma o sistema orçamentário é contido em um rito sequencial em que tais instrumentos de planejamento, obrigatoriamente, devem relacionar-se entre si (ANDRADE, 2012). A Lei Orçamentária Anual é orientada pelas diretrizes, objetivos e metas do Plano Plurianual, compreendendo as ações a serem realizadas de acordo com as metas e prioridades que estiverem estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

## 2.2 Mecanismos retificadores

Com o orçamento aprovado, podem ocorrer situações em que seja necessário modificar aquilo que havia sido planejado inicialmente. Tais circunstâncias podem ocorrer por diversos motivos, desde questões como frustração de arrecadação, variações dos preços de mercado, incorreções no planejamento, programação e orçamentação das ações governamentais, até eventos emergenciais como casos de enchentes, entre outros (REIS; MACHADO JÚNIOR, 2012). Há resoluções para isso e o mecanismo a ser invocado é o chamado crédito adicional (GIACOMONI, 2010). A Lei 4.320/64 em seu art. 40 define que “são créditos adicionais as autorizações de despesas não computadas ou insuficientemente dotadas na Lei de Orçamento”.

Na percepção do conceito de créditos adicionais, Giacomoni (2010) afirma que eles são utilizados para a resolução de duas situações clássicas de imprevisão na elaboração orçamentária: na primeira, o orçamento contém o crédito adequado, mas a referida dotação apresenta saldo insuficiente para atender às despesas necessárias; e na segunda, não existe o crédito orçamentário para o atendimento das despesas a serem realizadas.

A legislação referente aos créditos adicionais no Brasil tem base na Lei 4.320/64. De acordo com a referida lei, os créditos adicionais classificam-se em: a) suplementares, destinados a reforço de dotação orçamentária; b) especiais: destinados a despesas para as quais não haja dotação orçamentária específica; c) extraordinários: os destinados a despesas urgentes e imprevistas, em caso de guerra, comoção intestina ou calamidade pública.

Uma ilação óbvia é a de que, para haver um reforço, é necessário que haja dotação orçamentária, portanto, créditos suplementares são autorizados para suportes de dotação que, por algum motivo, tornou-se insuficiente. Ou seja, acrescem-se aos valores das dotações constantes no orçamento vigente (KOHAMA, 2012). Essa insuficiência pode ser originada tanto da fixação inicial do valor da dotação, que se tornou incompatível com a necessidade das despesas a serem executadas, quanto decorrente da sua anulação, total ou parcial, para o atendimento de suplementação de outra rubrica orçamentária (AGUIAR, 2008).

Diferentemente dos créditos suplementares, os créditos especiais são os destinados a despesas para as quais não haja previsão de dotação orçamentária específica na LOA, isto é, objetiva amparar novas despesas que não estejam contempladas no momento de elaboração da respectiva peça (QUINTANA et al., 2011). Giacomoni (2010) alerta que a autorização para a abertura de créditos especiais só pode ser concedida por meio de lei específica para cada caso, uma vez que se trata da criação de um novo programa, projeto ou atividade no orçamento vigente.

Por último, os créditos extraordinários são aqueles destinados a despesas de natureza urgente e imprevista, ou seja, que não comportam demora no seu atendimento e, ainda, que em face do seu caráter, não eram perfeitamente previsíveis (AGUIAR, 2008). Como o próprio nome do crédito já procura aclarar, são despesas que decorrem de fatos que não permitem um planejamento prévio, e ainda forçam o Poder Executivo a procedimentos sumários para atendimento célere e urgente (KOHAMA, 2012). Por isso os créditos extraordinários são abertos por decreto pelo Poder Executivo, independentemente de autorização legislativa prévia, porém deve-se informar de imediato ao Poder Legislativo sobre a providência tomada (GIACOMONI, 2010). Reis e Machado Júnior (2012) atentam que há diferença entre fatos imprevistos e fatos imprevisíveis; enquanto os primeiros admitem erro de previsão, os segundos são aqueles que estão acima ou além da capacidade humana de prevê-los.

De acordo com a Lei 4.320/64, a abertura de créditos suplementares e especiais depende da prévia existência de recursos para a efetivação da despesa, sendo esses créditos autorizados por lei e abertos por decreto do Poder Executivo. Destaca-se que a LOA poderá conter autorização para abertura de créditos suplementares até determinado limite. Assim, somente o Poder Executivo tem competência legal para abrir créditos suplementares, por meio de decretos, sem, entretanto, consultar necessariamente o Poder Legislativo, uma vez que a competente autorização já lhe é dada na própria lei do orçamento (REIS; MACHADO JÚNIOR, 2012). Esse mecanismo proporciona flexibilidade e permite a operacionalidade de qualquer retificação complementar do sistema orçamentário com maior agilidade.

O referido limite, que pode variar de um ano para o outro, é estabelecido pela ‘negociação’ entre o Executivo e o Legislativo. Quanto mais flexível tal limite, ou seja, quanto maior a margem autorizada para abertura de crédito adicional suplementar sem autorização legislativa, menor o controle do Legislativo sobre o orçamento no que tange à realocação de dotações, e maior a flexibilidade na execução do orçamento pelo executivo (ROCHA, 2001).

Por modificar o orçamento vigente, os mecanismos retificadores, exceto o crédito extraordinário, têm sido vistos como elementos perturbadores da execução orçamentária desde o Brasil Império. Isso ocorre porque eles são inseridos no orçamento em vigor para cobrir falhas da fase de planejamento que surgem durante o processo de execução orçamentária. O entendimento majoritário entre os estadistas, à época do Brasil Império, era de que os créditos adicionais constituíam elementos perturbadores da regular marcha do orçamento e, por isso, era sempre vantagem restringi-los ou suprimi-los (ROCHA; MARCELINO; SANTANA, 2013).

Toda abertura de créditos adicionais depende da existência de fonte de recursos disponíveis para ocorrer a despesa, em atendimento ao princípio orçamentário do equilíbrio (ANDRADE, 2012). São considerados recursos, para a abertura de créditos suplementares e especiais, aqueles que não estejam comprometidos (KOHAMA, 2012). De acordo com Giacomoni (2010), os recursos a serem utilizados na abertura dos referidos créditos supracitados podem ser:

- Superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior;
- os provenientes de excesso de arrecadação;
- os resultantes de anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou de créditos adicionais; e
- produto de operações de crédito.

Conforme o texto legal, superávit financeiro é a resultante positiva das contas de registro patrimonial do Ativo Financeiro perante o Passivo Financeiro. Enquanto o primeiro cuida de registrar todos os créditos e valores realizáveis independentemente de autorização orçamentária e mais os valores numerários, o segundo registra os compromissos exigíveis, cujos pagamentos independem de autorização orçamentária (AGUIAR, 2008). Também são considerados os saldos dos créditos adicionais transferidos do exercício anterior e as operações de crédito a eles vinculadas (GIACOMONI, 2010).

Trata-se de excesso de arrecadação o saldo positivo das diferenças acumuladas mês a mês entre a arrecadação prevista e a realizada, considerando-se, ainda, a tendência do exercício. Para fim de apuramento dos recursos utilizáveis, provenientes do referido excesso de arrecadação, deve-se deduzir a importância dos créditos extraordinários abertos no período (KOHAMA, 2012). Giacomoni (2010) ressalva que a utilização desse recurso exige cuidados especiais e avaliações criteriosas, pois, caso contrário, poderá haver a produção de déficits. Como exemplo, o autor cita que somente há a ocorrência de excesso de arrecadação quando se considerar a receita orçamentária total, pois a arrecadação a maior de determinada receita pode ser compensada com a entrada a menor de outra fonte.

O recurso proveniente da anulação parcial ou total de rubricas orçamentárias ou de créditos adicionais é a modalidade mais utilizada na abertura de créditos adicionais (GIACOMONI, 2010). É entendido como a redução de sobras de parte, ou integral, de dotações constantes no orçamento para ocorrer a despesa de novos créditos adicionais (KOHAMA, 2012).

Por fim, a indicação dos recursos originados do produto de operações de crédito se constitui de recursos financeiros oriundos de contratos de constituição de dívidas por meio de empréstimos financeiros utilizados para o financiamento de investimentos e/ou projetos específicos relacionados com despesa de capital (MAUSS, 2012).

Os créditos adicionais vigerão restritamente ao exercício financeiro em que foram abertos, salvo expressa disposição legal em contrário (ROCHA, 2001). Conforme o § 2º do art. 167 da Constituição Federal, os créditos especiais e extraordinários autorizados nos últimos quatro meses do exercício poderão ser reabertos no exercício seguinte, nos limites de seus saldos.

### 2.3 Execução orçamentária

No contexto do processo orçamentário, a execução é quando o que foi elencado na LOA assume a natureza financeira na forma de fluxos de recursos que entram e saem dos cofres públicos. Este é o momento em que a Administração Pública realiza, na prática, operacionalização das políticas públicas, executando os programas de governos que constam no orçamento (CASTRO; GARCIA, 2004).

Para Kohama (2012), a etapa de execução do orçamento deve, necessariamente, fundamentar-se na programação, não só para ajustar-se às orientações estabelecidas no orçamento aprovado, mas para alcançar a máxima racionalidade possível na solução de problemas que decorrem da impossibilidade de se fazer uma estimativa exata sobre detalhes ligados à execução das modificações produzidas nas condições vigentes à época da elaboração do orçamento.

Em um paralelo, as organizações privadas, como regra geral, mantêm a execução financeira de forma autônoma em relação ao orçamento. Este, quando existe, exerce o papel de orientador geral, caminhando, porém, em um circuito colateral. Dessa forma, é naturalmente aceito que o orçamento da organização sofra variações de rumo, acompanhando, por assim dizer, o comportamento real das finanças. Já na linha governamental, não há semelhante flexibilidade, pelo menos no que diz respeito aos gastos. O orçamento dos dispêndios não é apenas uma peça de orientação como nas organizações privadas; a execução das despesas deve ter sempre como marco norteador e definidor as autorizações constantes do orçamento. O comportamento financeiro da instituição pública é resultado da execução de determinada programação, a qual se reveste da forma orçamentária em seu respectivo instrumento (GIACOMONI, 2010).

Para iniciar a execução orçamentária, é necessário que haja um ajuste entre o que entra nos cofres públicos e o que sai. Tal exercício é denominado programação financeira e ajusta o ritmo da execução do orçamento ao fluxo provável de entrada de recursos financeiros que vão assegurar a realização dos programas anuais de trabalho e, conseqüentemente, impedir eventuais insuficiências de tesouraria.

Entende-se como receita orçamentária as disponibilidades de recursos financeiros que ingressam durante o exercício e constituem elemento novo para o patrimônio público, instrumento pelo qual, com utilização pelo Estado, se viabiliza a execução das políticas públicas em programas e ações cuja finalidade é atender às necessidades públicas e demandas da sociedade (MANUAL TÉCNICO DE ORÇAMENTO, 2016). Rosa (2011) complementa que as receitas constantes na lei do orçamento correspondem a uma estimativa de valores, que dependem da arrecadação para realização da despesa, que pode ficar aquém da previsão inicial ou excedê-la.

A execução da receita, segundo Kohama (2012), deverá percorrer algumas etapas até o seu devido recolhimento, são elas: previsão; lançamento; arrecadação; e recolhimento. A previsão implica o planejamento e estimativa da arrecada-

dação das receitas que constam na proposta orçamentária, isso é realizado em conformidade com as normas técnicas e legais correlatas e, em especial, com as disposições constantes na Lei de Responsabilidade Fiscal (MANUAL TÉCNICO DE ORÇAMENTO, 2016). O lançamento, de acordo com o exposto no art. 42 do Código Tributário Nacional, é o “procedimento administrativo tendente a verificar a ocorrência do fato gerador da obrigação correspondente, determinar a matéria tributável, calcular o montante do tributo devido, identificar o sujeito passivo e, sendo o caso, propor a aplicação da penalidade cabível”. A terceira etapa, correspondente à arrecadação, é o ato em que são pagos os tributos ou as diversas receitas ao agente arrecadador (KOHAMA, 2012), ou o momento em que o contribuinte liquida suas obrigações junto aos agentes arrecadadores, isto é, a representação do efetivo ingresso dos valores nos cofres públicos (MAUSS, 2012). Por fim, o recolhimento é caracterizado como a transferência, por parte dos agentes arrecadadores, aos cofres das instituições públicas competentes, efetivamente, ficando disponíveis para utilização pelos gestores financeiros (ANDRADE, 2012). Quanto ao recolhimento, Giacomoni (2010) explica que, apesar de parecer providência óbvia, decorrente da própria arrecadação, o destaque concedido a esta etapa tem razão consequente do grande número de agentes arrecadadores que são envolvidos, como repartições fazendárias e, especialmente, agências bancárias.

Já a despesa, em sentido geral, é aquela executada por entidade pública e que depende de autorização legislativa, por meio da LOA, ou de créditos adicionais (MAUSS, 2012). Tal conceito é mais bem detalhado por Andrade (2012), que a define como toda saída de recursos ou todo pagamento efetuado, a qualquer título, pelos agentes pagadores para saldar gastos fixados na lei do orçamento vigente ou em lei especial e destinados à execução de serviços públicos, entre eles custeio e investimentos, além dos aumentos patrimoniais, pagamento de dívidas, devolução de importâncias recebidas a título de caução, depósitos e consignações.

Quanto à execução da despesa, Giacomoni (2010) afirma que, diferentemente da receita, que contém um processamento mais simplista, a despesa é caracterizada por várias etapas e estágios, cheios de particularidades e cuidados. Neste raciocínio, distinto do setor privado, “no âmbito público, a despesa está sujeita a várias leis e normas para sua realização, principalmente no que se refere à aquisição de bens, à contratação de serviços, à execução de obras e às alienações” (ROSA, 2011, p.102).

Mauss (2012) divide as fases da despesa pública basicamente em: fixação; empenho; liquidação; e pagamento. Pondera-se que, segundo a Lei 4.320/64, os estágios da despesa na etapa de execução são somente delineados em empenho, liquidação e pagamento, a outra etapa é configurada como uma fase de planejamento.

Fixação, segundo Andrade (2012), constitui-se na determinação por meio de estudos e cálculos fundamentados do montante total a ser registrado como valor máximo orçamentário a ser consumido pela Administração Pública na execução do orçamento. Ela é precedida por toda uma gama de procedimentos que vão desde a elaboração das propostas, a mensagem do Poder Executivo, o projeto de lei, a discussão pelo Poder Legislativo e a consequente aprovação e promulgação, convertendo-a em lei orçamentária (KOHAMA, 2012). Como segundo estágio, o “empenho é o ato de onerar dotação orçamentária” (PIRES, 2011, p. 83), ou, complementando, é a externalização da vontade da autoridade administrativa competente para efetuar gastos públicos, que o faz em nome da Administração Pública, por meio da qual cria uma obrigação de natureza financeira e sua respectiva promessa de pagamento junto ao credor, ainda que pendente ou não do cumprimento de condições (AGUIAR, 2008). Giacomoni (2010) alerta que é vedada legalmente a realização de uma despesa sem empenho prévio, isto é, o empenho deve anteceder a data da aquisição do bem ou da prestação de serviço, desse modo, tal disposição faz com que só possam ser realizadas despesas que tenham amparo e enquadramento orçamentário. Posteriormente ao empenho acontece a liquidação que, conforme o art. 63 da Lei nº. 4.320/64, consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do referido crédito, ou seja, comprovar que o fornecedor atendeu aos requisitos solicitados e cumpriu com o serviço ou produto previsto (QUINTANA et al., 2011). O pagamento é o último estágio da despesa pública e representa a entrega do numerário ao credor em troca da quitação da dívida (ANDRADE, 2012). Tal etapa é desenvolvida em dois momentos distintos: primeiro se faz a emissão da ordem de pagamento, constituída pelo despacho exarado por autoridade competente após a liquidação, e na sequência se efetua o pagamento propriamente dito (GIACOMONI, 2010).

## 2.4 Estudos relacionados

Aquino e Azevedo (2015) destacam que o orçamento é estudado sob diversas vertentes teóricas normativas e positivas. De acordo com os autores, as teorias tradicionais de orçamento focam a alocação dos recursos, sendo que a abordagem do ‘incrementalismo’, proposta por Lindblom (1959) e Wildavsky (1964), prevê que os agentes irão simplificar a tomada de decisões no orçamento, por meio da redução do número de alternativas disponíveis. Aquino e Azevedo (2015) realizaram um estudo para analisar o grau de realismo do orçamento anual para 2.800 municípios. Por meio dos resultados, rejeitou-se a hipótese de que a perda de realismo decorre de restrição informacional para estimação, e encontra o uso de orçamento incremental nas despesas. Os achados demonstram também que as reformas propostas no Brasil ainda não alcançaram os resultados desejados, e que a rejeição das hipóteses mencionadas leva à explicação alternativa de que nos governos locais o poder executivo antecipa oportunidades e desafios na execução do orçamento, e prevê brechas nas estimativas (super e subavaliação). O impacto desta prática é a redução de *accountability* do processo como um todo.

Aquino e Azevedo (2016) também estudaram o planejamento em municípios de pequeno porte do estado de São Paulo. O planejamento foi observado pela aplicação de questionário junto aos responsáveis por sua elaboração em uma

amostra de 65 municípios de até 50 mil habitantes. Os resultados mostram que nos municípios analisados o orçamento-programa (*program-based budget*), que seria um avanço na direção de obter uma melhor eficiência do gasto, ainda não é efetivo, e os programas e indicadores parecem ser mera peça formal. Em geral o orçamento é proposto de forma centralizada pelo contador, que faz o planejamento como uma rotina operacional (não estratégica), e com pouca participação das secretarias e dos demais órgãos da administração indireta. Tanto a participação popular quanto a legislativa no processo são baixas.

Silveira et al. (2016) analisaram o alinhamento entre o planejamento estratégico e planejamento orçamentário no campus do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de Santa Catarina (IFSC). A coleta de dados foi feita por meio de análise documental e aplicação de questionários com os Chefes de Departamento de Administração no Campus e Diretor de Administração na Reitoria. Foram obtidas 21 respostas válidas (100%). Os autores verificaram que existe sintonia entre a previsão legal e a prática da organização e orientação para o alinhamento entre planejamento estratégico e planejamento orçamentário da instituição, com obrigatoriedade da vinculação dos projetos a serem desenvolvidos no campus diretamente a um dos objetivos estratégicos.

Outros estudos buscaram analisar o processo de orçamento das receitas públicas. Ribeiro e Cruz (2015) pesquisaram o nível de eficiência no processo de orçamentação das receitas correntes no Município do Rio de Janeiro no período de 2004 a 2014. Os dados foram coletados em dois anexos bimestrais do RREO: RCL e Balanço Orçamentário, disponíveis no portal da Prefeitura do município do Rio de Janeiro para a obtenção das movimentações das receitas correntes. Para mensurar o nível de eficiência no processo de planejamento orçamentário das receitas correntes do município, uma seleção de indicadores foi definida para tal compreensão mediante a relação entre cada rubrica de receita corrente arrecadada e a respectiva rubrica de receita corrente prevista na Lei Orçamentária. Os resultados dos estudos indicaram que, em geral, foi registrado um nível de acurácia superior a 1,0 nas receitas arrecadadas em relação à previsão das receitas, o que revela arrecadação média superior a 100%, durante o período analisado. Por meio das análises feitas durante o processo da pesquisa, observa-se que, em média, a receita que obteve maior acurácia foi a Patrimonial e as com maior distância entre previsto e realizado foram as Receitas de Serviços.

Fiirst et al. (2015) verificaram o nível de eficiência e elaboraram um *ranking* da previsibilidade da receita orçamentária dos municípios do Estado do Paraná. Para tanto, realizou-se uma pesquisa descritiva, mediante análise documental, com abordagem quantitativa dos dados. Foram analisadas a receita prevista e a arrecadada de 383 municípios paranaenses no período de 2002 a 2013, com uso de técnicas estatísticas de análise de *clusters* e TOPSIS. Os achados demonstraram que no período analisado a maioria dos municípios do Estado do Paraná apresentou eficiência na previsibilidade de receitas orçamentárias. Constatou-se que o tamanho dos municípios, avaliado pelo número de habitantes, não influenciou a qualidade da eficiência da previsão da receita pública. Estes resultados revelam a necessidade de melhoria nos processos de gestão orçamentária de parte dos municípios pesquisados, uma vez que uma previsão de receitas ineficaz pode comprometer as atividades de planejamento, avaliação, controle e *accountability*, no que se refere à arrecadação e aplicação dos recursos públicos.

Com relação à execução orçamentária, Mello e Venzon (2014) buscaram analisar se 42 municípios do sudoeste do Paraná, entre os anos de 2001 a 2011, cumpriram com os limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal e com a Constituição Federal com os gastos referentes à saúde, educação e pessoal. Testaram-se as médias estabelecidas e as médias realizadas nos municípios, para as variáveis gastos com pessoal, saúde e educação, chegando-se à conclusão de que a maioria das médias são semelhantes, ou seja, com um nível de confiança de 95%; de modo geral, os municípios estão cumprindo com o estabelecido pela Constituição Federal e com a LRF gastando menos em pessoal e mais em saúde. Outros estudos foram feitos sobre essa temática (RUCKERT, BORSATTO e RABELO, 2002; SCARPIN e SLOMSKI, 2005; ZONATTO e HEIN, 2013; ZONATTO, RODRIGUES JUNIOR e TOLEDO FILHO, 2014).

### 3 METODOLOGIA

O presente trabalho foi efetuado mediante uma pesquisa descritiva quanto aos objetivos. Segundo Gil (2002), uma das principais características da pesquisa descritiva está na utilização de técnicas padronizadas de coleta de dados, com o objetivo de descrever traços de determinada população ou fenômeno ou o estabelecimento de relações entre as variáveis.

Quanto aos procedimentos, a pesquisa foi delineada como documental. Tal tipo de pesquisa visa selecionar, tratar e interpretar a informação bruta, buscando extrair dela algum sentido e introduzir-lhe algum valor, podendo, desse modo, contribuir com a comunidade científica a fim de que outros possam voltar a desempenhar futuramente este papel. Desse modo, a pesquisa documental vale-se de materiais que ainda não receberam nenhuma análise profunda. (SILVA; GRIGOLO, 2002).

Em relação à abordagem, foi aplicada uma pesquisa quantitativa, que conforme Beuren (2012) é frequentemente usada em estudos descritivos que procuram descobrir e classificar a relação de variáveis de causalidade entre fenômenos. A abordagem quantitativa, ainda segundo o autor, tem sua importância destacada na intenção de garantir a precisão dos resultados, evitar distorções de análise e interpretação, possibilitando margem de segurança quanto às inferências elaboradas.

De acordo com consulta realizada no site do INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE Cidades (2016), Minas Gerais possui 853 cidades em seu território, isto é, esse montante de municipalidades caracteriza

o universo amostral da presente pesquisa. A coleta foi feita no mês de julho de 2016, correspondente a dados do exercício de 2015, e abrangeu, como amostragem, 266 municípios, calculada em um intervalo de confiança de 95,00%, com uma margem de erro de 5,00%.

Os dados coletados referentes aos limites para abertura de créditos adicionais suplementares constantes na LOA foram extraídos do site elaborado pelo Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCE-MG) denominado 'Fiscalizando com o TCE – Minas Transparente'. A extração dos orçamentos anuais, em que constam os limites percentuais necessários para a pesquisa, ocorreu na seção 'Instrumentos de Planejamento' do portal, lá estando dispostas todas as peças orçamentárias de qualquer município mineiro, a partir do exercício de 2007.

Já os dados concernentes à previsão inicial e execução final dos orçamentos anuais foram retirados do portal do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SICONF), em que constam informações contábeis, orçamentárias e fiscais de todos os estados e municípios do país, além da União. A extração ocorreu na seção 'Consulta Finbra – RREO' da página virtual, em que estão dispostas várias informações referentes à execução orçamentária, que são necessárias para esta pesquisa. Com relação à execução das despesas, foram considerados e extraídos os valores empenhados.

Após a etapa de coleta, os dados brutos foram tratados estatisticamente por meio da Correlação de Pearson, que mede a associação entre duas variáveis, isto é, percebe se que os fatores possuem uma relação estatística. Essa correlação pode admitir valores limites entre  $-1$  e  $+1$ , sendo que o valor zero (ponto médio das extremidades) indica ausência de correlação entre as variáveis, valores acima de zero indicam correlação positiva e valores abaixo de zero indicam correlação negativa (FREUND, 2006; CRESPO, 2002).

#### 4 ANÁLISE DOS RESULTADOS

Inicialmente analisou-se o percentual limite para a abertura de créditos suplementares contido da Lei Orçamentária Anual dos municípios pesquisados ao lado das receitas e despesas previstas e executadas, e sua consequente razão executado/previsto, no exercício de 2015.

Foram encontrados índices percentuais que autorizam a abertura de créditos suplementares por decreto de 1,00% até 80,00%. Isso significa um hiato nas proposições e utilização do referido mecanismo, pois um município com margem muito alta ganha uma flexibilidade muito maior de adequação orçamentária durante sua execução do que aqueles que possuem margem muito baixa. A média da amostra desse indicador é de 27,00% e possui mediana de 30,00%.

Com relação à razão executado/previsto das receitas, foram encontrados valores que variam de 1,39% até 48,67%. Correspondem a orçamentos com melhores planejamentos aqueles que possuem um indicador próximo de 0,00%, pois determinam a proximidade do que foi inicialmente previsto com o que foi efetivamente arrecadado. A média móvel encontrada da amostra desse indicador é de 22,67% e possui mediana de 22,24%.

Já na razão executado/previsto das despesas, foram encontrados valores que variam de 1,23% até 51,53%. Também correspondem a orçamentos mais bem planejados, aqueles que possuem um indicador próximo de 0,00%, pois determinam a proximidade do que foi inicialmente fixado com o que foi efetivamente executado. A média móvel encontrada da amostra desse indicador é de 21,64% e possui mediana de 20,82%.

Salienta-se que a previsão orçamentária tanto para a receita como para a despesa devem ser semelhantes, conforme determina o Princípio Orçamentário do Equilíbrio. Segundo Aguiar (2008) o referido princípio traduz a determinação de que, no momento da elaboração dos orçamentos municipais, o montante fixado para as despesas seja, igualmente, o mesmo valor estimado para as receitas. O município não é uma pessoa jurídica criada com objetivos de obter lucros, e seus recursos obtidos derivam do patrimônio de particulares, não sobrando razões para que se retire do patrimônio privado das pessoas jurídicas e físicas mais dinheiro do que o necessário ao atendimento dos gastos públicos. Assim, o que faz modificar os percentuais da razão executado/previsto são as execuções, pois os valores planejados de ambas são idênticos.

A intenção de perceber a relação entre tais variáveis é verificar se existe alguma ligação entre orçamentos e planejamento falhos, ou seja, a razão executado/previsto com um alto índice percentual de abertura de créditos suplementares. Tal percepção pode ser embasada na ideia de que orçamentos que são tratados e construídos com menor cuidado e atenção, isto é, mal planejados, contenham maior margem de remanejamentos orçamentários com o objetivo de dirimir erros e consequentemente agir com menor burocracia perante dificuldades ocasionadas por uma previsibilidade desequilibrada durante a execução. Em contrapartida, também há o pensamento de que os municípios que efetivamente elaboram leis orçamentárias fidedignas à realidade necessitam de um percentual maior de retificação orçamentária. Isso ocorre porque, como há engessamento orçamentário nos planos, devido à exatidão no processo de previsão, leves distorções durante a execução poderiam ocasionar a necessidade de grandes modificações no planejamento inicial, o que por si só embasaria os elevados índices de margem.

A diferença populacional entre os municípios, bem como a realidade econômica, a princípio, nos remete à ideia de que pode haver diferenças substanciais entre os indicadores estudados, uma vez que na amostra há municípios de portes muito distintos. Para poder perceber se realmente há a referida percepção, os três índices estudados foram divididos em cinco diferentes níveis populacionais: até 5.000 habitantes; de 5.001 a 10.000 habitantes; de 10.001 a 20.000 habitantes; de 20.001 a 50.000 habitantes; e acima de 50.001 habitantes.

Como pode se verificar na Tabela 1, independentemente do volume populacional, não há uma discrepância anormal entre os índices instituídos por cada município. Isto é, tanto as médias móveis quanto as medianas se apresentaram bem próximas em todos os níveis, com intervalos máximos de 7,36% entre um conjunto e outro. A única diferença mais relevante existente está entre os percentuais máximos dos municípios com menos de 20.000 habitantes e os que possuem maior volume populacional. Porém, ressalta-se que as peças orçamentárias com estes índices elevados são minoria, pois apenas seis municípios de toda a amostra possuem margem acima de 50%.

Tabela 1 – Percentual limite para abertura de créditos suplementares por volume populacional

Habitantes	Número de Municípios	Percentual Máximo	Percentual Mínimo	Média Móvel	Mediana
Até 5.000	62	80,00%	5,00%	27,94%	30,00%
De 5.000 a 10.000	78	80,00%	5,00%	29,74%	30,00%
De 10.000 a 20.000	62	80,00%	5,00%	27,02%	29,00%
De 20.000 a 50.000	40	45,00%	1,00%	22,38%	25,00%
Acima de 50.000	24	50,00%	5,00%	23,29%	25,00%

Fonte: Resultados da pesquisa

No que se refere à relação executado/previsto das receitas, de acordo com a Tabela 2, pôde-se perceber que, independentemente do volume populacional, também não há uma discrepância anormal entre os índices instituídos por cada município. Uma vez que tanto as médias móveis quanto as medianas se apresentaram bem próximas em todos os níveis, com intervalos máximos de 7,30% entre um conjunto e outro. Os municípios acima de 50.000 habitantes se destacaram dos demais no que se refere aos intervalos máximos e mínimos, subentendendo municípios com melhores planejamentos no que se refere à previsibilidade das receitas. Tal fator pode ser um pouco explicado já que “a maioria dos pequenos municípios carece de capacitação técnica para o correto desempenho de suas funções” (MELLO, 2001, p. 94).

Tabela 2 – Relação executado/previsto das receitas por volume populacional

Habitantes	Número de Municípios	Percentual Máximo	Percentual Mínimo	Média Móvel	Mediana
Até 5.000	62	48,67%	4,67%	26,82%	27,03%
De 5.000 a 10.000	78	45,02%	3,52%	22,24%	22,47%
De 10.000 a 20.000	62	48,62%	3,51%	19,98%	19,73%
De 20.000 a 50.000	40	46,22%	4,30%	22,77%	22,12%
Acima de 50.000	24	35,55%	1,39%	20,09%	22,41%

Fonte: Resultados da pesquisa

Já para a relação executado/previsto das despesas, por meio da Tabela 3, pôde-se perceber que, independentemente do volume populacional, também não há uma discrepância anormal entre os índices instituídos por cada município, pois, tanto as médias móveis quanto as medianas se apresentaram bem próximas em todos os níveis, com intervalos máximos de 9,81% entre um conjunto e outro. Os municípios acima de 50.000 habitantes novamente se destacaram dos demais, no que se refere aos intervalos máximos e mínimos, subentendendo também municípios com melhores planejamentos no que se refere à previsibilidade das despesas. Aquino e Azevedo (2015) ressaltam que os municípios podem superestimar ou subestimar a previsão de receitas. De acordo com os autores, a subavaliação das receitas gera excesso de arrecadação na execução (caso permitido pelo legislativo na LOA) e então são abertos créditos adicionais alocando despesas com um menor escrutínio pelo Legislativo. E Fiirst et al. (2015), em seu estudo, verificaram que a maior parte dos municípios do Estado do Paraná apresentaram eficiência na previsibilidade de receita.

Tabela 3 – Relação executado/previsto das despesas por volume populacional

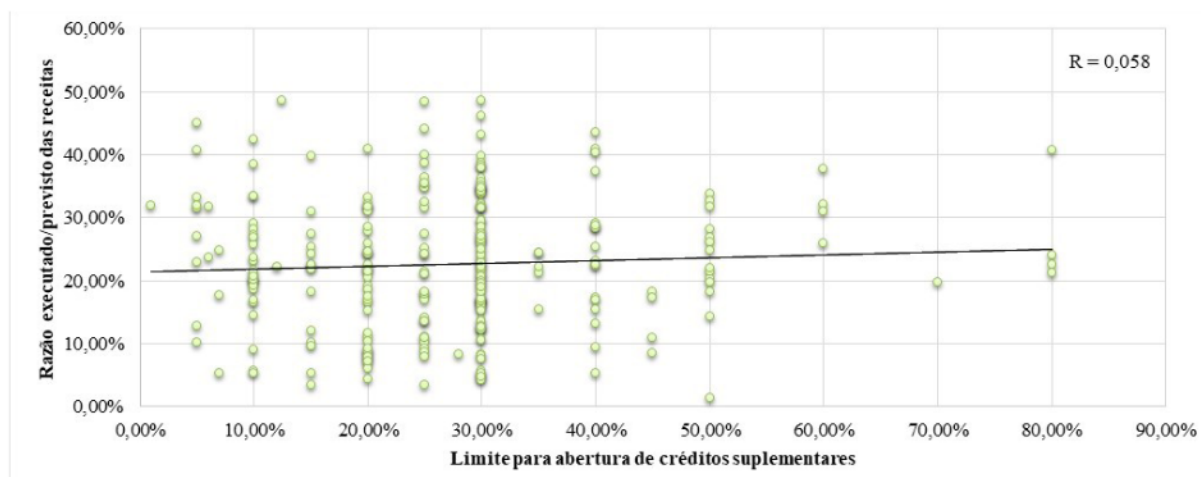
Habitantes	Número de Municípios	Percentual Máximo	Percentual Mínimo	Média Móvel	Mediana
Até 5.000	62	51,53%	3,41%	26,67%	27,12%
De 5.000 a 10.000	78	41,35%	2,16%	21,15%	20,21%
De 10.000 a 20.000	62	48,38%	4,03%	18,79%	17,31%
De 20.000 a 50.000	40	44,41%	1,65%	21,42%	21,84%
Acima de 50.000	24	34,56%	1,23%	17,98%	17,98%

Fonte: Resultados da pesquisa

Posteriormente a essa análise, que ratifica a similaridade dos dados entre os municípios da amostra e confirma a possibilidade de junção no mesmo estudo de cidades com diferentes portes, no que se refere aos indicadores do estudo, os resultados estão apresentados em duas dinâmicas. A primeira refere-se à verificabilidade da correlação entre os percentuais de abertura de créditos suplementares e a razão executado/previsto das receitas. E a segunda diz respeito às correlações observadas entre os percentuais de abertura de créditos suplementares e a razão executado/previsto das despesas. Tal separação é pertinente, pois as execuções da receita e da despesa ao longo do exercício são divergentes.

No que tange à relação entre os percentuais de abertura de créditos suplementares e a razão executado/previsto das receitas, verificou-se que não existe nenhuma correlação significativa das variáveis, pelo contrário, com um coeficiente de correlação encontrado de 0,058, pode-se dizer que a correlação entre ambas é praticamente nula (Gráfico 1).

Gráfico 1 – Correlação demonstrada no gráfico de dispersão do limite para abertura de créditos suplementares perante a razão executado/previsto das receitas.



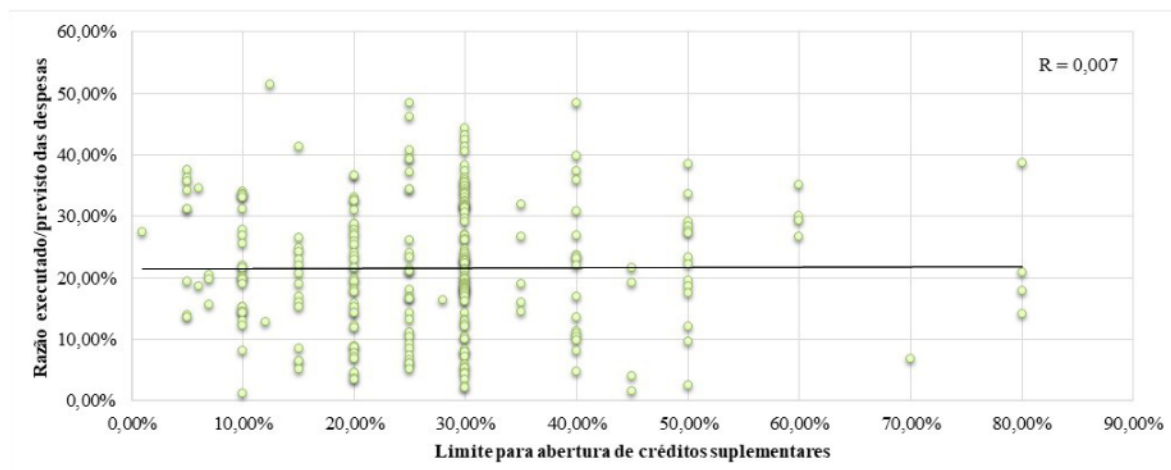
Fonte: Resultados da pesquisa

Tal situação demonstra que as margens constantes nas leis orçamentárias são propostas e aprovadas por outros fatores divergentes da razão executado/previsto das receitas. Tanto em arrecadações orçamentárias com alta falha de planejamento quanto em orçamentos provisionados próximos da realidade, contemplam-se percentuais de abertura suplementar com alta variabilidade de um município para outro. São encontrados, por exemplo, municípios que obtiveram uma razão executado/previsto de cerca de 20,00%, com margens que variam de aproximadamente 5,00% até 80,00%. Ou seja, não é possível verificar associação significativa entre as variáveis estudadas.

Também é perceptível que a maior concentração dos limites é atribuída ao percentual de 30,00%, que corresponde a 32,71% da amostra, ou 87 municípios. Desse montante, são encontradas também grandes variabilidades da razão executado/previsto, com variações de aproximadamente 4,00% até 49,00%, que traduzem fraca associação ou relação entre as variáveis.

No que tange à relação entre os percentuais de abertura de créditos suplementares e a razão executado/previsto das despesas, verificou-se que também não existe nenhuma correlação significativa das variáveis. Pelo contrário, foi observado um coeficiente de correlação ainda mais baixo que o das receitas, de 0,007. Praticamente pode-se dizer que há ausência de correlação entre as variáveis (Gráfico 2).

Gráfico 2 – Correlação demonstrada no gráfico de dispersão do limite para abertura de créditos suplementares perante a razão executado/previsto das despesas.



Fonte: Resultados da pesquisa

Os referidos resultados encontrados nas despesas também denotam a ideia de que as margens constantes nas leis orçamentárias são propostas e aprovadas por outros fatores divergentes da razão executado/previsto. Tanto as despesas orçamentárias com alta falha de planejamento quanto orçamentos provisionados próximos da realidade contemplam percentuais de abertura suplementar com alta variabilidade de um município para outro. São encontrados, por exemplo, municípios que obtiveram uma razão executado/previsto de cerca de 20,00%, com margens que variam de aproximadamente 5,00% até 80,00%, ou seja, também não é possível verificar associação significativa entre as variáveis estudadas.

Com relação às despesas, na referência sobre a maior concentração dos limites que é atribuída ao percentual de 30,00%, é encontrada também, assim como na receita, grande variabilidade da razão executado/previsto, com variações de aproximadamente 1,00% até 46,00%, que traduzem também fraca associação ou relação entre as variáveis.

Diante dos resultados, verifica-se que o orçamento foca quatro dimensões: planejamento, controle, transparência e responsabilização. Nesse sentido, é preciso que haja um cuidado maior na previsão das receitas, bem como na execução das despesas. Um aumento da eficiência do planejamento e da execução das receitas e despesas municipais contribui para o aumento da capacidade de pagamento das dívidas, equilíbrio do superávit primário e aumento das receitas tributárias.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho teve como objetivo verificar se o limite constante para abertura de créditos suplementares na LOA de municípios mineiros tem relação com a razão executado/previsto. Para tanto foram atribuídos como objetivos específicos: i. perceber os limites para a abertura de créditos suplementares constantes nas leis orçamentárias de municípios mineiros; ii. verificar a razão existente entre executado/previsto das receitas e despesas municipais.

Com relação aos limites percentuais que autorizam a abertura de créditos suplementares por decreto pelo Poder Executivo municipal, foram encontradas margens com variabilidade de 1,00% até 80,00%. Tal fato demonstra que pode ocorrer de um município com uma margem muito alta ganhar muito mais flexibilidade na adequação orçamentária durante sua execução do que aquele que possui uma margem muito baixa.

Na razão executado/previsto das receitas, foram encontrados valores que variam de 1,39% até 48,67%, evidenciando que correspondem a orçamentos com melhores planejamentos aqueles que possuem um indicador próximo de 0,00%, pois determinam a proximidade do que foi inicialmente previsto com o que foi efetivamente arrecadado. Já na razão executado/previsto das despesas, foram encontrados valores que variam de 1,23% até 51,53%. Também correspondem a orçamentos mais bem planejados, principalmente com relação à despesa, aqueles que possuem um indicador próximo de 0,00%, pois determinam a proximidade do que foi inicialmente fixado com o que foi efetivamente executado.

Por meio da análise de correlação verificou-se que não existe nenhuma correlação significativa entre os percentuais de abertura de créditos suplementares e a razão executado/previsto das receitas. E também não há relação entre os percentuais de abertura de créditos suplementares e a razão executado/previsto das despesas.

Percebe-se, por fim, que há uma correlação mínima ou extremamente fraca entre as variáveis estudadas, praticamente nula, admitindo assim certa motivação de outros fatores, diferente do estudado, que auxiliam e/ou definem a margem percentual limite para a abertura de créditos suplementares. Tais motivos podem variar desde questões políticas muito bem idealizadas até proposições sem qualquer justificativa ou embasamento elaboradas pelos técnicos que confeccionam as leis orçamentárias.

Diante dos resultados, percebe-se que os municípios podem subestimar receitas gerando excesso de arrecadação na execução e, conseqüentemente, abrir créditos adicionais alocando despesas com um menor escrutínio pelo legislativo. Mas as receitas também podem ser superestimadas, caso o legislativo não conceda autorizações elevadas para a abertura de créditos adicionais, e dessa forma escolhem *ex post* em qual programa alocarão os recursos, e os demais simplesmente não serão executados.

Desse modo, destaca-se a importância de tentar sempre melhorar a elaboração do orçamento, procurando evitar que erros de previsibilidade e execução de receitas e despesas ocorram. A importância desse processo de planejamento é favorecer as atividades de planejamento, avaliação, controle e prestação de contas no setor público.

Como limitação do estudo, sugerem-se as diferenças dos municípios analisados, por exemplo, o porte populacional de cada um. Assim, devido às suas peculiaridades, propõe-se para pesquisas futuras demonstrar a variabilidade dos índices de créditos suplementares e o porte populacional do município. Outra forma de analisar aspectos relacionados ao processo orçamentário é verificar como estão sendo destinados os créditos adicionais. Deste modo, fica o referido estudo como indicativo para sugestões de que novas pesquisas possam ser elaboradas, visando o aprofundamento de outras variáveis, contribuindo com novas discussões e complementos acerca do contexto orçamentário municipal.

## REFERÊNCIAS

ABREU, Clair Rodrigues de; CÂMARA, Leonor Moreira. O orçamento público como instrumento de ação governamental: uma análise de suas redefinições no contexto da formulação de políticas públicas de infraestrutura. *Rev. Adm. Pública*, Rio de Janeiro, jan./fev. 2015.

AGUIAR, Afonso Gomes. *Direito financeiro: a Lei 4.320 comentada ao alcance de todos*. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

ANDRADE, Nilton de Aquino (Org.). *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*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

AQUINO, André Carlos Busanelli de; AZEVEDO Ricardo Rocha de. O "ir"realismo orçamentário nos municípios brasileiros. In: XV Congresso USP de Contabilidade e Controladoria. São Paulo, 2015.

AQUINO, André Carlos Busanelli de; AZEVEDO Ricardo Rocha de. O planejamento em municípios de pequeno porte em São Paulo. *Revista Contabilidade e Organizações*, v. 26 p. 64-76, 2016.

BEUREN, Ilse Maria (Org.). *Como elaborar trabalhos monográficos em contabilidade: teoria e prática*. 3. ed. atual. São Paulo: Atlas, 2012.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 15 jul. 2016.

\_\_\_\_\_. *Lei Complementar nº. 101, de 04 de maio de 2000*. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm)>. Acesso em: 15 jul. 2016.

\_\_\_\_\_. *Lei nº. 4.320, de 17 de março de 1964*. Dispõe sobre normas gerais de direito financeiro, orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L4320.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320.htm)>. Acesso em: 15 jul. 2016.

\_\_\_\_\_. *Lei nº. 5.172, de 25 de outubro de 1966*. Dispõe sobre o Sistema Tributário Nacional e institui normas gerais de direito tributário aplicáveis à União, Estados e Municípios. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L5172.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5172.htm)>. Acesso em: 15 jul. 2016.

\_\_\_\_\_. SECRETARIA DE ORÇAMENTO FEDERAL. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. *Manual técnico de Orçamento 2017*: 1. versão, 2016. Brasília. Disponível em: <[http://www.planejamento.gov.br/assuntos/orcamento-1/informacoes-orcamentarias/arquivos/MTOs/mto\\_2017-1a-edicao-versao-de-06-07-16.pdf](http://www.planejamento.gov.br/assuntos/orcamento-1/informacoes-orcamentarias/arquivos/MTOs/mto_2017-1a-edicao-versao-de-06-07-16.pdf)>. Acesso em: 15 jul. 2016.

CASTRO, Domingos Poubel de; GARCIA, Leice Maria. *Contabilidade pública no governo federal*. São Paulo: Atlas, 2004.

CONTI, José Maurício. *Orçamentos públicos: A Lei 4.320 comentada*. 2. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010.

CRESPO, Antônio Arnot. *Estatística fácil*. 18. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

FIIRST, Clóvis; PAMPLONA, Edgar; HEIN, Nelson; ZONATTO, Vinícius Costa da Silva. *Eficiência de previsibilidade orçamentária da receita pública: um estudo em municípios do Estado do Paraná entre os exercícios de 2002 a 2013* In: XXII Congresso Brasileiro de Custos. Foz do Iguaçu, 2015.

FREUND, John Ernest. *Estatística aplicada: economia, administração e contabilidade*. 11. ed. Porto Alegre: Bookman, 2006.

GIACOMONI, James. *Orçamento público*. 15. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

GIL, Antônio Carlos. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *IBGE Cidades*. Disponível em: <<http://www.cidades.ibge.gov.br/>>. Acesso em: 18 jul. 2016.

KOHAMA, Heilio. *Contabilidade pública: teoria e prática*. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

MAUSS, César Volnei. *Análise de demonstrações contábeis governamentais: instrumento de suporte à gestão pública*. São Paulo: Atlas, 2012.

- MELLO, Diogo Lordello de. Governo e administração municipal: a experiência brasileira. *Revista de Administração Pública*, v. 35, n. 2, p. 79-96, mar./abr. 2001.
- MELLO, Gilmar Ribeiro de; VENZON, Caronine. *Estudo dos gastos com saúde, educação e pessoal nos municípios do Sudoeste do Paraná*. In: XIV Congresso USP de Contabilidade e Controladoria. São Paulo, 2014.
- PIRES, Valdemir. *Orçamento público: abordagem tecnopolítica*. São Paulo: UNESP/Cultura Acadêmica, 2011.
- QUINTANA, Alexandre Costa; MACHADO, Daiane Pias; QUARESMA, Jozi Cristiane da Costa; MENDES, Roselaine da Cruz. *Contabilidade pública*. São Paulo: Atlas, 2011.
- REIS, Heraldo da Costa; MACHADO JÚNIOR, José Teixeira. *A Lei 4.320 comentada: e a lei de responsabilidade fiscal*. 34. ed. Rio de Janeiro: IBAM, 2012.
- RIBEIRO, Thiago Barbosa da Silveira; CRUZ, Claudia Ferreira da. *Eficiência no planejamento e arrecadação das receitas correntes no município do Rio de Janeiro no período de 2004-2014*. In: VI Congresso Nacional de Administração e Contabilidade – AdCont Rio de Janeiro, 2015.
- ROCHA, Cinara Maria Carneiro. *Orçamento público no Brasil: Um estudo dos créditos adicionais. Contabilidade, Gestão e Governança*, v. 4, n. 2, 2001. Disponível em: <[https://www.cgg-amg.unb.br/index.php/contabil/article/view/220/pdf\\_46](https://www.cgg-amg.unb.br/index.php/contabil/article/view/220/pdf_46)>. Acesso em: 15 jul. 2016.
- ROCHA, Diones Gomes; MARCELINO, Gileno Fernandes; SANTANA, Cláudio Moreira. Orçamento público no Brasil: a utilização do crédito extraordinário como mecanismo de adequação orçamentária. *Revista de Administração*, v. 48, n. 4, 2013.
- ROSA, Maria Berenice. *Contabilidade do setor público*. São Paulo: Atlas, 2011.
- RUCKERT, Isabel Noemia; BORSATTO, Maria Luiza; RABELO, Mercedes. *As finanças municipais e os gastos sociais no Rio Grande do Sul – 1995-99*. Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser, Documentos FEE n. 50, 2002.
- SCARPIN, Jorge Eduardo; SLOMSKI, Valmor. Acurácia da previsão de receitas no orçamento antes e após a Lei de Responsabilidade Fiscal: um estudo de caso. *Revista Universo Contábil*, v. 1, n. 2, p. 23-39, maio/ago. 2005.
- SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. *SICONF – Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro*. Disponível em: <https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/>. Acesso em: 18 jul. 2016.
- SILVA, Marise Borba; GRIGOLO, Tânia Maris. *Metodologia para iniciação científica à prática da pesquisa e da extensão II*. Caderno Pedagógico. Florianópolis: Udesc, 2002.
- SILVEIRA, Nauana Gaivota; MARTINS, Lais Karine Sardá; LUNKES, Rogério João; GASPARETTO, Valdirene. *Alinhamento entre o Planejamento Estratégico e o Planejamento Orçamentário em uma Instituição Pública Federal de Ensino*. In: XVI Congresso USP de Contabilidade e Controladoria. São Paulo, 2016.
- TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS. *Fiscalizando com o TCE – Minas Transparente*. Disponível em: <<http://minastransparente.tce.mg.gov.br/>> Acesso em: 18 jul. 2016.
- ZONATTO, Vinícius Costa da Silva; HEIN, Nelson. Eficácia da previsão de receitas no orçamento dos municípios gaúchos: uma investigação empírica dos exercícios de 2005 a 2009 utilizando a análise de clusters. *Revista Estudo CEPE*, Santa Cruz do Sul, n. 37, p. 102-131, jan./jun. 2013.
- ZONATTO, Vinícius Costa da Silva; RODRIGUES JÚNIOR, Moacir Manoel. TOLEDO FILHO, Jorge Ribeiro de. Aplicação do Modelo de Koyck na previsão de receitas públicas: uma análise das previsões orçamentárias realizadas pelos dez maiores Municípios em população no Estado do Rio Grande do Sul. *RACE – Revista de Administração, Contabilidade e Economia*, v. 13, n. 1, p. 249-276, jan./abr. 2014.