

---

## ORÇAMENTO PÚBLICO NO ÂMBITO MUNICIPAL: UM ESTUDO NO MUNICÍPIO DE GOVERNADOR VALADARES/MG

SILVA, Barbara Aline Felipe<sup>1</sup>  
ARAUJO, Eloísa Aparecida de Oliveira<sup>1</sup>  
MIRANDA, Marconi Silva<sup>2</sup>  
CASTRO, Elizangela Lourdes de<sup>3</sup>

---

Recebido em: 2019.05.03

Aprovado em: 2019.12.09

ISSUE DOI: 10.3738/1982.2278.3596

---

**RESUMO:** O orçamento público representa um instrumento legal de planejamento; e a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) corresponde a um fator limitante da conduta do gestor para com a administração pública. No entanto, para que o objetivo do Estado seja tangenciado, é necessário planejar corretamente e executar de forma eficiente; principalmente no âmbito municipal, que representa o elo da federação mais próximo dos cidadãos. Neste contexto, o presente estudo tem o intuito de verificar se existe discrepância entre o ato da elaboração do orçamento público municipal na cidade de Governador Valadares/MG em consonância com o que de fato foi realizado pela administração do município. O objeto de estudo foram os demonstrativos disponíveis nos dados abertos do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCEMG), no triênio de 2014-2016. Quanto aos procedimentos metodológicos, utilizou-se a pesquisa documental, tendo uma abordagem de caráter quantitativo; já em relação aos objetivos, a pesquisa classifica-se como descritiva, para o tratamento dos dados. Os resultados apontam que o orçamento na esfera municipal não é utilizado como ferramenta de gestão e sim meramente regulamentar.

**Palavras-chave:** Gestão Pública. Execução Orçamentária. Administração Municipal.

## PUBLIC BUDGET IN THE MUNICIPAL AREA: A STUDY IN THE MUNICIPALITY OF GOVERNADOR VALADARES / MG

**SUMMARY:** The public budget represents a legal instrument of planning; and the Fiscal Responsibility Law (LRF) corresponds to a limiting factor of the manager's behavior towards the public administration. However, for the State's purpose be touched, it is necessary to plan correctly and execute efficiently; mainly at the municipal level, which represents the closest link of federation to the citizens. In this context, the present study intends to verify if there is a discrepancy between the act of elaborating the municipal public budget in the city of Governador Valadares / MG in consonance with what was actually done by the municipality administration. The object of study were the statements available in the open data of the Court of Accounts of Minas Gerais' State (TCEMG), during the triennium of 2014-2016. Regarding the methodological procedures, the documentary research was used, having a quantitative approach; already in relation to the objectives, the research is classified as descriptive, for the treatment of the data. The results show that the budget in the municipal sphere is not used as a management tool, but merely a regulatory tool.

**Keywords:** Public administration. Budget Execution. Municipal Administration.

---

## 1 INTRODUÇÃO

Desde a promulgação da Constituição Federal (CF) de 1988, os gestores da Máquina pública

---

<sup>1</sup> Bacharel em Ciências Contábeis - Universidade Federal de Juiz de Fora – *campus* GV (UFJF/GV).

<sup>2</sup> Professor do Departamento de Ciências Econômicas – Universidade Federal de Juiz de Fora – *campus* GV (UFJF/GV), Doutorando em Administração – PPG-ADM/UFV.

<sup>3</sup> Professora do Departamento de Ciências Contábeis da Universidade Federal de Juiz de Fora – Campus Avançado de Governador Valadares (UFJF/GV), Mestre em Ciências Contábeis (FUCAPE/ES).

---

brasileira nas diversas esferas governamentais dispõem de diferentes ferramentas de gestão para auxiliá-los no tocante ao processo orçamentário, tanto no curto, quanto no médio e longo prazo. Essas ferramentas de gestão comumente são denominadas de Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

O PPA é um instrumento de gestão que objetiva organizar e viabilizar a ação política, bem como estabelece metas e demais primazias que o chefe do Executivo se propõe a alcançar. Sua duração é de quatro anos, sendo que deverá abranger os três últimos anos do mandato em exercício assim como o primeiro ano do mandato subsequente, pretendendo, dessa forma, proporcionar uma ação continuada entre as diferentes administrações (KOHAMA, 2016).

A LDO é a lei que orienta a elaboração dos orçamentos anuais, contendo orçamento fiscal, de investimento em empresas estatais e seguridade social estabelecidos no PPA. Ademais, a LDO abrange as metas e prioridades da administração pública para o exercício financeiro subsequente (ARAÚJO; ARRUDA, 2009).

No tocante a administração municipal, muitas vezes os gestores não dispõem de controles necessários para a melhor gestão dos negócios públicos, seja na elaboração orçamentária, muitas vezes advindas do incrementalismo de receitas e despesas tomando como base o exercício financeiro anterior, o que pode resultar em erros de estimação, ou seja, na fase da execução e avaliação dos resultados alcançados. De acordo com Kohama (2016) o processo orçamentário resulta de uma boa gestão e trabalho técnico, e cuja finalidade é atingir a máxima racionalidade no emprego dos recursos públicos, para o alcance sempre crescente dos serviços que serão dispostos à toda coletividade. A falta de conjugação dessas vertentes acaba por acarretar uma administração pública ineficiente e por vezes precária.

De acordo com Azevedo (2013) os instrumentos de planejamento da gestão orçamentária devem ser hierarquicamente interligados e possuírem compatibilidade entre si, de forma que todo programa inserido e executado pela LOA deve ter sido criado pelo PPA e priorizado pela LDO. Diante do que foi exposto e sendo notório que a gestão orçamentária pode ser considerada uma das principais ferramentas de gestão à qual o executivo expressa as suas principais convicções econômicas, tem-se neste trabalho como questão a ser respondida: a administração municipal tem utilizado a elaboração do orçamento como instrumento de gestão?

Para tanto, o município escolhido para o estudo foi Governador Valadares no Estado de Minas Gerais, localizado a leste do estado, este município, possui uma população estimada em 280.901 pessoas (IBGE, 2017); logo, é considerado um município de grande porte por ter mais de 100.000 habitantes, segundo classificação do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Assim sendo, o presente trabalho possui como objetivo geral verificar se existe discrepância entre o ato da elaboração do orçamento público municipal na cidade de Governador Valadares em consonância com o que de fato foi realizado pela administração do município, possibilitando assim, constatar se a gestão orçamentária tem representado um instrumento de planejamento real e não meramente regulamentar.

De forma específica, busca-se com este trabalho: (i) tornar nítido a composição das receitas bem como das despesas referentes ao triênio de 2014-2016 no município de Governador Valadares; (ii) averiguar se existe uma relação de equilíbrio entre as receitas orçadas e realizadas, assim como as despesas empenhadas e fixadas; (iii) apurar a participação das transferências intergovernamentais no orçamento municipal. A relevância deste trabalho é justificada pelo fato de não existirem muitos estudos voltados à administração orçamentária local, ainda menos localidades do interior dos Entes Federativos, e por permitir obter uma percepção inicial sobre como é conduzida a gestão dos recursos públicos no âmbito municipal.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

### 2.1 Gestão Pública

A gestão pública ao contrário da esfera privada está sujeita a observação e ao cumprimento das leis; onde todos os atos praticados pela administração decorrem de uma previsão normativa (MALAQUIAS, 2015). Dentre as leis que devem ser assistidas pelo gestor público estão às leis orçamentárias.

Segundo Rezende (2009) a reforma orçamentária de meados dos anos oitenta estabelecia um processo orçamentário de três ciclos, contemplando um planejamento de curto e médio prazo a partir do PPA, da LDO e da LOA. De acordo com o autor, as leis orçamentárias fornecem mais transparência ao cidadão, uma vez que estes podem ter conhecimento sobre como os recursos públicos estão sendo gerenciados (PASSOS; NASCIMENTO, 2018).

O PPA é estabelecido para um contexto temporal mais abrangente; sendo elaborado a cada quatro anos, este busca atender as demandas da população levando em consideração as mudanças sociais, políticas e econômicas decorridas neste espaço de tempo, nele são traçadas as diretrizes e metas que vão nortear a administração pública neste período; já a LDO e a LOA representam respectivamente o planejamento tático e financeiro de curto prazo (REZENDE, 2009; PASSOS; NASCIMENTO, 2018).

Dentre outras matérias, as leis do orçamento público trazem em seu corpo a previsão das receitas a serem arrecadas no exercício seguinte e quais suas respectivas destinações; esta estrutura foi elaborada buscando impedir que desvios sejam cometidos, ou seja, para evitar que ações não planejadas e não previstas fossem executadas (SILVA; CARVALHO; MEDEIROS, 2009).

Logo, além do viés da transparência e do controle social, o orçamento também é visto como uma ferramenta do planejamento que fornecerá subsídios para a ação governamental (ABREU; CÂMARA, 2015). As leis orçamentárias são os mecanismos pelos quais o Estado estipula o seu plano de ação a partir dos recursos financeiros a sua disposição; vislumbrando a eficiência, este planejamento é realizado de maneira contínua por todos os entes do poder executivo, traçando as estratégias de curto e médio prazo a serem seguidas (SILVA; CARVALHO; MEDEIROS, 2009).

No entanto, Kanayama (2009) indica que um planejamento bem elaborado não é sinônimo de alcance de resultados, aliado a este está a execução; para atingir os objetivos traçados é necessário seguir o que foi previamente estabelecido e cumprir as metas pré-definidas. Assim, a administração pública faz uso do orçamento como forma de planejar suas ações; mas para que este seja útil e alcance seu objetivo é preciso elaborá-lo em consonância com a realidade e executá-lo corretamente.

### 2.2 Gestão Pública Municipal

A federação brasileira, por imposição da CF de 1988, tem nos municípios uma das suas esferas de governo; tal elevação dos Municípios à condição de membro da federação reflete a ânsia dos brasileiros por uma gestão mais descentralizada, dando maior autonomia ao ente local, objetivando soluções mais condizentes com a realidade de cada comunidade (MENDES, 2016). Hodiernamente, os municípios assumem todas as responsabilidades no tocante a organização das cidades, dos serviços públicos locais, com atribuições político-administrativas abrangentes a todo território municipal (ALMEIDA NETO, 2010).

Entretanto, os municípios, em sua maioria, “encontram-se despidos de meios para atender suas necessidades básicas na prestação eficiente de políticas públicas em prol de suas comunidades”

(MENDES, 2016, p. 213). A gestão deficitária do orçamento público municipal acontece, entre outros, em função do desequilíbrio entre receitas estimadas e realizadas, bem como despesas fixadas e empenhadas.

De acordo com Silva, Carvalho, Medeiros (2009, p.220), “o orçamento público cumpre o objetivo de permitir o controle das finanças públicas, impedindo que sejam realizados os gastos que previamente não foram determinados”. Todavia, grande parte dos municípios brasileiros está imerso em um colapso financeiro em função da péssima repartição e obtenção de receitas. Dessa maneira, sem a ajuda intergovernamental provavelmente os municípios não sobreviveriam (ALMEIDA NETO, 2010). Análogo a essa má repartição de recursos, tem-se, também, como um dos fatores que justificam esse colapso financeiro a falta de planejamento e gestão dos recursos públicos, seja pela superestimação das receitas ou na subestimação das despesas, impedindo, dessa forma, o alinhamento da execução orçamentário à LOA.

Segundo Mello (2001, apud Azevedo, 2013) os municípios possuem uma certa dificuldade em sua estrutura de arrecadação, ou seja, problemas no que concerne a realização de receitas próprias, muitas advindas dos impostos, taxas e contribuições de melhorias que não são recebidos como se esperava. E de acordo com a CF de 1988 os municípios possuem competência para instituir impostos apenas sobre três objetos, que compreendem: Imposto sobre propriedade predial e territorial urbana (IPTU); transmissão inter vivos, por ato oneroso, de bens imóveis e de direitos reais sobre imóveis (ITBI) e o serviço de qualquer natureza (ISS), porém, a produtividade econômica dos impostos supracitados é dependente da capacidade econômica do próprio município. Neste sentido, apenas os municípios ditos mais prósperos podem confiar sua autonomia financeira a esses impostos (MENDES, 2016).

Ainda segundo o autor, não restam dúvidas de que o Município permanece como o elo mais fraco entre os entes federativos, não dispondo de condições financeiras necessárias para enfrentar os seus desafios e sem meios administrativos para reverter esta situação. Destarte também a falta de qualificação das equipes técnicas que fundamentalmente seria um dos pressupostos para o fortalecimento da gestão no âmbito municipal (MENDES, 2016).

Diante deste cenário de pouca capacidade de geração de recursos próprios, fica implícito que uma das saídas para a elevação dos recursos municipais seria a revisão do pacto federativo, permitindo que os municípios aumentassem significativamente sua participação nas receitas da União. A centralização das verbas e de seu processo de liberação no Governo Federal atrasa e prejudica a realização das ações demandadas pela população local (MENDES, 2016). De modo geral, tem-se o pacto federativo como ideia geral de que todos os entes da federação tenham um eixo comum, ligado, entre outros fatores, pela divisão equitativa dos recursos públicos descentralizados pelo Governo Federal (MIRANDA, 2009).

### **2.3 Lei de Responsabilidade Fiscal**

Partindo-se do pressuposto de que a administração pública está sujeita a observação e cumprimento das leis, a Lei Complementar 101/2000, mais conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) vem responsabilizar os agentes públicos pelas suas condutas para com o patrimônio da sociedade posto a sua administração; determinando que estes devem utilizar os recursos públicos de forma consciente e planejada, de maneira a manter o equilíbrio entre receitas e despesas, resguardar o interesse coletivo e assim atingir os objetivos do Estado (KANAYAMA, 2009).

Segundo Fioravante et. al. (2006) a aplicação da Lei de Responsabilidade Fiscal causou maiores impactos na esfera estadual; segundo o autor após sua implementação os níveis de desequilíbrio fiscal dos estados brasileiros sofreram reduções, tendo em vista que vinham sucedendo-se recorrentes situações de déficit e endividamento por parte destes; com a vigência da LRF estas dívidas foram negociadas com a União (BRITO et al, 2016).

No que se refere a atuação do gestor público no âmbito municipal, Macedo e Corbari (2009) afirmam que a adoção da LRF causou efeito no tratamento da dívida dos municípios, onde os administradores abandonaram a prática de rolamento do endividamento público, e passaram a gerenciar as fontes de recursos e a dívida de forma mais eficiente.

Assim, entende-se a LRF como um dispositivo legal que delinea a conduta dos gestores públicos visando a transparência de seus atos; estima-se que a geração contínua de informação permita a população se aproximar da administração pública e controlar seus atos, ou pelo menos estabelece que exista uma prestação de contas a coletividade (CULAU; FORTIS, 2006). No entanto cabe a sociedade tomar sua posição como partícipe nesta relação; a pesquisa de Borges, Pereira e Borges (2015) demonstrou que o tema educação fiscal é bastante difundido no meio acadêmico, principalmente a níveis de graduação e pós-graduação.

Contudo, para que haja uma efetiva participação da sociedade no processo de controle e avaliação do desempenho dos gestores, é preciso que as informações divulgadas sejam compreensíveis, ou seja, estas devem apresentar uma linguagem adequada ao entendimento da população; para que assim a Lei de Responsabilidade Fiscal e os demais dispositivos normativos ligados a transparência provoquem os efeitos esperados (MALAQUIAS, 2015).

Em resumo, tem-se que o orçamento representa um instrumento de planejamento público e a LRF foi implementada como um fator limitante a conduta do gestor para com o patrimônio e administração pública. No entanto, para que o objetivo do Estado seja tangenciado, é necessário planejar corretamente e executar de forma eficiente. Neste contexto, a sociedade deve exercer seu papel de agente fiscalizador e acompanhar o desempenho dos administradores públicos; sobretudo no âmbito municipal, que representa o elo da federação mais próximo aos cidadãos.

### **3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS**

#### **3.1 Caracterização da Unidade de Análise e Fonte dos Dados**

Para a consecução dos objetivos propostos por este trabalho, utilizou-se, quanto à abordagem, o tipo de pesquisa quantitativa, que de acordo com Martins e Theóphilo (2016) utiliza a estatística que é a “ciência dos dados” e trabalha com informações numéricas para sintetizar e interpretar, ou seja, o método quantitativo é caracterizado pela quantificação, tanto na modalidade de coleta de dados e informações quanto no tratamento de dados através de modelos estatísticos (RICHARDSON, 1999).

No tocante aos objetivos, esta pesquisa é caracterizada como descritiva, pois, de acordo com Triviños (1987) os estudos descritivos exigem do investigador uma série de informações acerca do que deseja pesquisar, pretendendo assim, descrever os fatos e fenômenos de determinada realidade.

Quanto aos procedimentos, tem-se neste estudo a pesquisa documental, que segundo Vergara (2016) consiste na análise de documentos públicos e/ou privados, dentre eles listam-se demonstrativos, dispositivos eletrônicos, normas, entre outros. Neste sentido, o trabalho analisou os dados referentes a prestação de contas das receitas e despesas do município.

Sendo assim, os dados obtidos para as análises foram extraídos acessando a plataforma digital do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCMG), referentes a cidade de Governador Valadares/MG no triênio de 2014-2016, no dia 18 de maio de 2018.

#### **3.2 Modelo Empírico, Tratamento dos Dados e Descrição das Variáveis**

Com o objetivo de verificar se existe discrepância entre o ato da elaboração do orçamento público

municipal na cidade de Governador Valadares em consonância com o que de fato foi realizado pela administração do município este artigo foi desenvolvido em três partes.

A primeira e segunda parte avaliou respectivamente, por meio de estatística descritiva, o comportamento das receitas e das despesas orçamentárias do município. Primeiro descreveu-se em valores absolutos na moeda corrente, as receitas previstas e realizadas assim como seu déficit/superávit para os anos de 2014, 2015 e 2016. A mesma descrição foi realizada em relação as despesas previstas e empenhadas.

Posteriormente, analisaram-se as receitas e as despesas por meio de suas origens, determinando seus percentuais em relação aos valores previstos no orçamento municipal. Para a obtenção dessas taxas, buscou-se, a priori, tornar nítidos os percentuais das receitas realizadas bem como os das despesas empenhadas como um todo. Além disso, em algumas contas específicas, evidenciou-se onde ocorreu a maior baixa e a maior alta dos grupos de receitas e despesas referentes ao triênio de 2014-2016.

Os valores foram calculados por meio de equações matemáticas que determinaram a razão entre a receita realizada e a receita prevista no período em estudo (equação 1), e pela razão entre a despesa empenhada e a despesa prevista no período (equação 2). O trabalho apresentou também, o quanto representa percentualmente as transferências intergovernamentais nas receitas do município.

$$\text{Percentual de receita realizada} = \frac{\text{Receita realizada no período}}{\text{Receita prevista no período}} \quad (1)$$

$$\text{Percentual de despesa empenhada} = \frac{\text{Despesa empenhada no período}}{\text{Despesa prevista no período}} \quad (2)$$

$$\text{Percentual de transferências intergovernamentais} = \frac{\text{Transferências correntes}}{\text{Receita realizada no período}} \quad (3)$$

Por fim, a terceira etapa desse estudo teve como objetivo avaliar o comportamento das despesas e receitas orçamentárias do município de Governador Valadares para o triênio 2017/2019. Desta forma, foram traçadas curvas de tendências que proporcionaram avaliar quais as perspectivas do município para este período tendo como base os anos de 2014 a 2016. Foi estimado também o coeficiente de determinação amostral  $r^2$ , que segundo Cecon (2012), permite determinar o quanto da variável em estudo é explicada pela variação das variáveis preditoras, o que permitiu avaliar o quanto das receitas e despesas municipais são explicadas pelas variáveis analisadas.

Para as etapas do estudo, foram avaliadas as variáveis receitas realizadas, receitas previstas, despesas empenhadas, despesas previstas. Foram usadas também para o estudo das receitas orçamentárias na origem, as variáveis: i) Receitas Correntes: Tributária, Contribuições, Patrimonial, Serviços, Transferências, Outras receitas; ii) Receitas de Capital: Operação de Crédito, Alienação de bens, Transferências, iii) Intraorçamentárias, Contribuições, Outras receitas. E para as despesas empenhadas: Legislativa, Administração, Segurança pública, Assistência social, Previdência social, Saúde, Trabalho, Educação, Cultura, Direitos da cidadania, Urbanismo, Habitação, Saneamento, Gestão ambiental, Agricultura, Comércio e serviços, Comunicação, Transporte, Desporto e lazer, Encargos especiais, Reserva de contingencia.

#### 4 RESULTADO E DISCUSSÃO

Os resultados encontrados em relação as receitas previstas e realizadas no orçamento do município de Governador Valadares para o triênio 2014-2016, Tabela 1, apresentam em valores absolutos, de maneira geral um déficit orçamentário nos anos analisados, sendo que do ano de 2014 para o ano de 2015 esse déficit aumentou em aproximadamente 41%, e do ano de 2015 para o ano de 2016 o aumento chegou a ser de 11%.

**Tabela 1:** Valores absolutos – Receitas

	2014	2015	2016
Receitas realizadas	R\$ 675.578.277,01	R\$ 731.160.738,29	R\$ 735.282.286,21
Receitas previstas	R\$ 932.281.590,00	R\$ 1.091.921.150,00	R\$ 1.135.926.140,00
Déficit/Superávit	(R\$ 256.703.312,99)	(R\$ 360.760.411,71)	(R\$ 400.643.853,79)

**Fonte:** Dados da pesquisa

A descrição das receitas em relação as suas origens para o triênio em análise, indicando a composição originária dos recursos orçamentários, Tabela 2, permitem analisar em quais setores ocorreram as melhores arrecadações de acordo com o que foi previsto, bem como mensurar as maiores discrepâncias entre as receitas previstas e realizadas.

**Tabela 2:** Percentual de realização de receitas segundo a origem.

	2014	2015	2016
<b>Receitas Correntes</b>	0,90	0,90	0,84
Tributária	1,13	1,15	1,03
Contribuições	2,42	0,99	1,00
Patrimonial	0,82	1,22	0,82
Serviços	1,03	0,89	0,77
Transferências	0,79	0,78	0,79
Outas receitas	1,00	1,29	0,89
<b>Receitas de Capital</b>	0,19	0,09	0,10
Op. De Crédito	0,41	0,20	0,09
Alienação de bens	0,88	5,40	1,63
Transferências	0,06	0,04	0,10
<b>Intraorçamentárias</b>	0,77	0,23	0,30
Contribuições	0,80	0,34	0,17
Outras receitas	0,74	0,03	0,54
<b>Total Geral</b>	0,72	0,67	0,65

**Fonte:** Dados da pesquisa

De acordo com a Tabela 2, percebe-se que no ano de 2014 o município conseguiu, de forma geral,

realizar cerca de 72% das receitas que foram previstas. Destacam-se as receitas tributárias, as receitas de contribuições e de serviços que conseguiram superar respectivamente 13%, 142% e 3% os valores que foram orçados para as mesmas neste período, contribuindo, dessa forma, para o alto percentual de realização das receitas correntes, que totalizam cerca de 90%. Em contrapartida, as receitas de transferência de capital representaram as maiores baixas, devido ao fato da não realização de R\$ 1.548.000,00 referente a transferência da União, mais precisamente da transferência de recurso do Sistema Único de Saúde (SUS) e da ínfima realização de receita da transferência de convênios, cujo valor orçado era de R\$ 108.305.140,00 sendo realizado apenas R\$ 462.960,00.

Em relação ao ano de 2015, percebe-se que o município conseguiu realizar 67% das receitas previstas no orçamento, caindo 5% em relação ao ano anterior. Frisa-se, assim como no ano de 2014 as receitas tributárias, que superaram em cerca de 15% o valor previamente estabelecido. Assim como as receitas tributárias, as receitas patrimoniais, outras receitas e alienação de bens também merecem destaque, pois, suas arrecadações também superaram as expectativas em 22%, 29% e 440% respectivamente. O valor exorbitante referente a alienação de bens, é apontado pela venda de bens imóveis, que tinha como valor orçado R\$60.000,00 realizando quase 540% a mais, totalizando R\$383.684,47. Entretanto, as receitas de transferência de capital e outras receitas foram aquelas que não realizam sequer 10% de suas receitas que foram orçadas. Dentro destes grupos de receitas, ressalta-se a transferência de convênio da União e de suas entidades que tinham o valor orçado de R\$143.904.300,00, porém não houve valor realizado assim como as receitas diversas que a priori esperava-se R\$6.002.000,00 e que também não teve nenhuma parcela de seu valor realizado.

O ano de 2016 apresentou uma realização de receita de 65% em relação à receita orçada, o que não difere muito dos anos de 2015 e 2014, cuja receita variou entre 67 e 72%. Percebe-se que neste ano, apenas as receitas tributárias e as receitas de alienação de bens obtiveram uma realização acima do que foi orçado, neste contexto 3 e 63% a mais respectivamente. Ademais, as receitas de contribuições foram realizadas conforme orçadas. De forma contrária, as receitas oriundas de operações de crédito, de transferências e de contribuições foram as mais discrepantes no tocante as suas realizações e suas previsões de arrecadação. Destaca-se as outras operações de crédito internas – contratuais que se esperava um montante de R\$ 45.516.000,00, porém, não houve realização, impactando, dessa forma, a baixa arrecadação das operações de crédito de uma maneira geral. Os valores referentes as transferências de convênio também foram bastante irrisórias, do total esperado de R\$ 140.507.000,00 apenas R\$ 699.612,12 foram realizados.

Ainda no que concerne às receitas, a Tabela 3, retrata o quão dependente o município de Governador Valadares está em relação às transferências correntes intergovernamentais. Neste sentido os resultados mostram que nos anos de 2014, 2015 e 2016 a dependência dessas transferências foram em torno de 51%, 51% e 54% respectivamente, evidenciando, implicitamente, a baixa capacidade de geração de receita própria. Este fato pode ser em função de alguma questão de gerenciamento dos recursos ou em função da própria localização do município e sua principal atividade econômica.

**Tabela 3:** Percentual de transferências correntes intergovernamentais.

	2014	2015	2016
Receitas Correntes			
Transferências Correntes	0,51	0,51	0,54

**Fonte:** Dados da pesquisa

Em relação a análise, em valores absolutos, das despesas previstas e empenhadas no orçamento municipal de Governador Valadares, percebe-se um comportamento semelhantes aos das receitas orçamentárias. Neste sentido os resultados mostram um déficit orçamentário em todos os anos analisados, sendo que do ano de 2014 para o ano de 2015 esse déficit aumentou em aproximadamente 43%, e do ano de 2015 para o ano de 2016 esse aumento chegou a ser de 13%, a Tabela 4, apresenta esses valores.

**Tabela 4:** Valores absolutos – Despesa

	2014	2015	2016
Despesa empenhada	R\$ 703.529.580,55	R\$ 757.481.303,69	R\$ 758.794.896,64
Despesa prevista	R\$ 932.281.590,00	R\$ 1.091.921.150,00	R\$ 1.135.926.140,00
Déficit/Superávit	(R\$ 228.752.009,45)	(R\$ 334.347.846,31)	(R\$ 377.131.243,36)

**Fonte:** Dados da pesquisa

A descrição das despesas empenhadas em relação às despesas previstas referentes ao triênio 2014/2016, apresentadas na Tabela 5, permitem perceber o quanto cada grupo se aproximou ou não dos valores previamente estabelecidos na LOA.

**Tabela 5:** Percentual de despesa empenhada por grupo.

(Continua)

	2014	2015	2016
Legislativa	1,11	0,96	1,04
Administração	0,80	0,85	0,91
Segurança pública	0,04	0,14	0,00
Assistência social	0,80	0,75	0,67
Previdência social	0,80	0,92	0,81
Saúde	0,82	0,83	0,84
Trabalho	0,00	0,00	0,00
Educação	0,84	1,07	0,94
Cultura	0,57	0,52	0,65
Direitos da cidadania	0,00	0,00	0,00
Urbanismo	0,86	0,63	0,49
Habitação	0,73	0,43	0,08
Saneamento	0,66	0,35	0,34
Gestão ambiental	0,66	0,41	0,36
Agricultura	0,00	0,00	0,00
Comércio e serviços	0,02	0,04	0,00
Comunicação	0,66	0,62	0,37

**Tabela 5:** Percentual de despesa empenhada por grupo (Conclusão)

	2014	2015	2016
Transporte	0,19	0,26	0,15
Desporto e lazer	0,15	0,14	0,28
Encargos especiais	0,87	0,78	0,79
Res. de contingencia	0,00	0,00	0,00
Total geral	0,75	0,69	0,67

**Fonte:** Dados da Pesquisa

A análise da Tabela 5, referente às despesas, indica que no ano de 2014, o município de Governador Valadares/MG, de uma maneira geral, empenhou cerca de 75% das despesas que foram previstas na LOA. Destaca-se, no entanto, o grupo de despesas Legislativa, evidenciando que foi empenhado 11% a mais em relação às despesas que foram previstas para este grupo de despesa. Por outro lado, os grupos de despesas Trabalho, Direitos da Cidadania, Agricultura e Reserva de Contingência não tiveram empenho para o ano de 2014. Percebe-se, ao fazer uma comparação com a Tabela 1, o valor empenhado supera em 3% o total de receitas realizadas para o período, evidenciando que não houve uma sobra financeira, fazendo com que o município operasse em déficit financeiro.

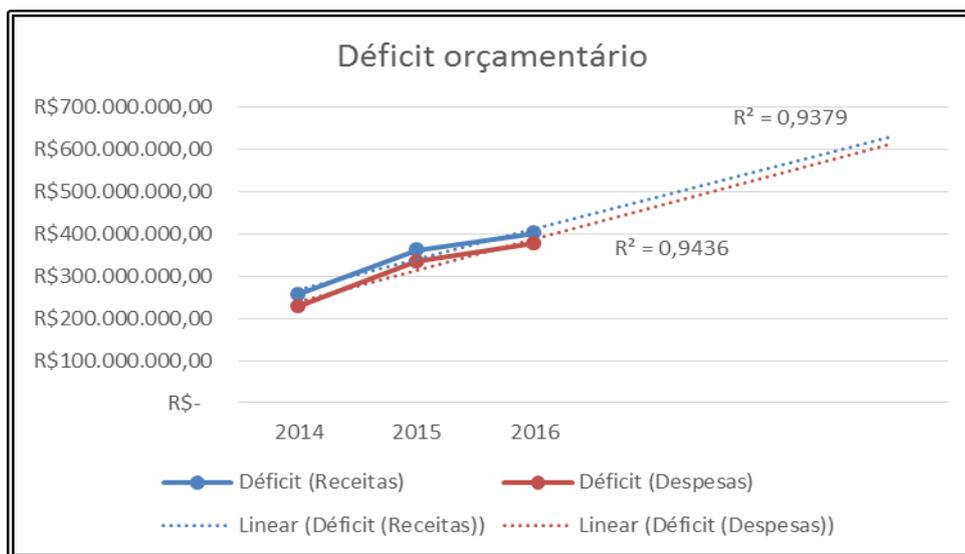
No tocante as despesas do ano de 2015, nota-se que o município empenhou cerca de 69% das despesas que foram previstas para o ano. O grupo de despesa que merece destaque neste ano é da Educação, que empenhou 7% a mais do que foi previamente estabelecido para o respectivo grupo. As baixas ocorreram nos grupos de despesas Trabalho, Direitos da Cidadania, Agricultura e Reserva de Contingencia, que coincidem exatamente com os grupos de despesas que não tiveram valores empenhados para as respectivas despesas para o ano de 2014. No comparativo com a Tabela 1 referente as receitas, percebe-se que as despesas empenhadas superaram as receitas realizadas pelo segundo ano consecutivo, totalizando 2% a mais, evidenciando que o município continua operando em déficit.

Para o ano de 2016, o município empenhou 67% das despesas que foram previstas na LOA. Frisa-se o grupo de despesa Legislativo, que ultrapassou em 4% os valores que foram fixados na LOA para o ano de 2016. Entretanto, percebe-se que o município empenhou 2% a menos as despesas em relação ano anterior. Fazendo uma comparação com a Tabela 1, das receitas, nota-se que as despesas empenhadas para este ano também foram maiores que as receitas realizadas para o mesmo período, evidenciando que em todos os anos analisados, as despesas empenhadas superaram as receitas realizadas, deixando ainda mais evidente o déficit financeiro no qual se encontra o município. As baixas para este ano, abarcam os grupos de despesas Segurança Pública, Trabalho, Direitos da Cidadania, Agricultura, Comércio e Serviços e Reserva de Contingência que não tiveram valores para suas respectivas despesas empenhadas no ano de 2016. Destaca-se que, em todos os anos analisados, os grupos Trabalho, Direitos da Cidadania, Agricultura e Reserva de Contingência não dispuseram de empenho.

Por fim, a análise das receitas e despesas orçamentárias do município de Governador Valadares para o triênio 2014 a 2016, permitiu traçar uma curva de tendência para as mesmas no triênio 2017 a 2019. Neste sentido, a Figura 1, apresenta o comportamento das receitas não realizadas e das despesas não empenhadas. Ressalta-se que quanto mais o município deixar de arrecadar os recursos que foram programados, menor será sua capacidade para empenhar, liquidar e fazer o pagamento das suas despesas e, dessa forma, os gastos continuarão sendo maiores do que a capacidade de arrecadação do município, o que poderá em um curto espaço de tempo agravar a situação de modo a deixar o município inoperante em

algumas rubricas. Ainda de acordo com a Figura 1, nota-se que a linha de tendência observada permite inferir acerca da crescente predisposição do município de aumentar cada vez mais a não realização de suas receitas e o não empenho das suas despesas para os três anos subsequentes 2017/2018/2019. Os coeficientes de determinação  $r^2$ , indicam que cerca de 93% e 94% das despesas e recitas respectivamente, são explicadas pelas variáveis do estudo.

**Figura 1:** Déficit orçamentário – Governador Valadares/MG



**Fonte:** Dados da pesquisa.

## 5 CONCLUSÃO

Neste trabalho foi realizado um estudo acerca do orçamento público na esfera municipal, a cidade escolhida para tanto foi a de Governador Valadares/MG, em que foram apresentados os principais conceitos sobre gestão pública, gestão pública no âmbito municipal bem como as teorias que embasam a Lei de Responsabilidade Fiscal. E, diante do que foi exposto, pôde-se perceber que o município de uma forma geral honrou com a elaboração da proposta orçamentária prevista na LOA, prevendo equilíbrio entre as receitas e despesas para o triênio em questão, 2014-2016.

Entretanto, a execução orçamentária demonstra haver certa dissensão entre as receitas realizadas e despesas empenhadas em todos os anos, permitindo, dessa forma, o alinhamento dos fatos ao que disse Azevedo (2013) que o orçamento nos municípios brasileiros em sua maioria é caracterizado como um simples mecanismo de registro contábil de entradas e saídas de recursos financeiros, e não como um instrumento de gestão, executando aquilo que foi permitido e não aquilo que foi planejado, indo, dessa forma, ao desencontro do pressuposto da Lei de Responsabilidade Fiscal, que versa que os agentes públicos de forma geral devem fazer jus dos recursos públicos de maneira consciente e planejada, evitando desperdícios de gastos públicos.

Ainda, pôde-se perceber que o governo local depende em grande escala dos recursos advindos de outros níveis de governo, como o Estadual e Federal, haja vista que os recursos próprios, como em quase todos os municípios, são ínfimos e pouco explorados. Por fim destaca-se também que os resultados obtidos neste trabalho, para as perspectivas do triênio 2017-2019, permitem concluir, que se administração municipal mantiver o histórico negativo entre as receitas realizadas e as despesas empenhadas, a situação orçamentária do município tende a se manter deficitária, o que poderá gerar um descontrole geral e a falta

ou diminuição de serviços relevantes para a população local, em especial a mais carente, uma vez que poderá não haver no curto prazo como obter recursos que supram as deficiências. Tal situação, poderá ser minimizada caso o gestor municipal utilize as informações constantes do cumprimento da normativa legal (PPA, LOA, LDO e LRF) como forma de gestão e planejamento das ações governamentais que poderão implicar em menor impacto fiscal e social de tal déficit.

Tem-se como sugestão para pesquisas futuras que outros estudos façam a análise dos dados mais recentes, quando estes forem colocados na plataforma digital do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, com o objetivo de verificar a tendência apresentada nesse trabalho, para os anos de 2017 a 2019, que é, do município continuar operando em déficit, tanto no tocante as diferenças entre receitas realizadas e previstas como as despesas empenhadas e previstas.

## REFERÊNCIAS

ABREU, C. R.; CÂMARA, L. M. O orçamento público como instrumento de ação governamental: uma análise de suas redefinições no contexto da formulação de políticas públicas de infraestrutura. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 49, n. 1, p.73-90, fev. 2015. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/42962/41682>>. Acesso em: 17 mai. 2019.

ALMEIDA NETO, M.C. **O Novo Controle de Constitucionalidade Municipal**. São Paulo: Forense, 2010.

ARAÚJO, I. P.; ARRUDA, D. G. **Contabilidade pública: da teoria à prática**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

AZEVEDO, R. R. **Imprecisão na estimação orçamentária dos municípios no Brasil**. 2013. Dissertação (Mestrado em Controladoria e Contabilidade) – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade, Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, 2013.

BORGES, E. F.; PEREIRA, J. M.; BORGES, G. M. C. Gestão Pública no Brasil: uma proposta de mensuração da educação fiscal do cidadão. **Revista de Contabilidade e Organizações**, v. 9, n. 25, p.3-15, dez. 2015. Disponível em: <http://www.revistas.usp.br/rco/article/view/55522>. Acesso em: 09 set. 2019.

BRITO, J. L. et al. Avaliação do impacto da Lei de Responsabilidade Fiscal sobre os gastos com pessoal no Poder Legislativo do Estado do Amazonas. **Revista de Administração e Contabilidade**, Feira de Santana, v. 8, n. 3, p.19-27, abr. 2016. Disponível em: <http://www.reacfat.web7003.uni5.net/index.php/reac/article/view/179/201>. Acesso em: 09 set. 2019.

CECON, P.R., et al, **Métodos Estatísticos**. Viçosa: UFV, 2012.

CULAU, A. A.; FORTIS, M. F. A. Transparência e controle social na administração pública brasileira: avaliação das principais inovações introduzidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal. In: XI Congresso Internacional Del Clad sobre la Reforma Del Estado Y De La Administración Pública. 2006, Ciudad de Guatemala. **Anais....** Disponível em: [http://igepp.com.br/uploads/arquivos/igepp-camara\\_transparencia-controlesocial-lrf\\_leonardo\\_albernaz\\_200514\\_\(1\).pdf](http://igepp.com.br/uploads/arquivos/igepp-camara_transparencia-controlesocial-lrf_leonardo_albernaz_200514_(1).pdf). Acesso em: 09 set. 2019.

FIORAVANTE, D.G.; PINHEIRO, M.M. S. B.; VIEIRA, R.S. Lei de responsabilidade fiscal e finanças públicas municipais: impactos sobre despesa com pessoal e endividamento. Texto para discussão, Brasília: **IPEA**, n. 1223, 2006. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td\\_1223.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1223.pdf). Acesso em: 09 set. 2019.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Governador Valadares - panorama**. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/mg/governador-valadares/panorama>. Acesso em: 12 mai. 2019.

- KANAYAMA, R. L. A ineficiência do orçamento público impositivo. **Revista de Direito Público da Economia**, Belo Horizonte, v. 28, n. 7, p.127-144, dez. 2009. Disponível em: <[https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4098472/mod\\_resource/content/1/Sem3\\_Texto2\\_KANAYAMA.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4098472/mod_resource/content/1/Sem3_Texto2_KANAYAMA.pdf)>. Acesso em: 06 set. 2019.
- KOHAMA, H. **Contabilidade Pública** – teoria e prática. 15. ed. São Paulo: Atlas, 2016.
- MACEDO, J. J.; CORBARI, E. C. Efeitos da Lei de Responsabilidade Fiscal no endividamento dos Municípios Brasileiros: uma análise de dados em painéis. **Revista Contabilidade & Finanças - USP**, São Paulo, v. 20, n. 51, p.44-60, dez. 2009. Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=257119520003>. Acesso em: 06 set. 2019.
- MALAQUIAS, V. C. C. **Transparência e Controle Social da Gestão Pública no Município de Ijuí/RS**. 2015. Monografia (Especialização) - Curso de Gestão Pública, Programa de Pós-graduação em Gestão Pública, Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Porto Alegre, 2015. Disponível em: <http://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/131581>. Acesso em: 06 set. 2019.
- MARTINS, G. A.; THEÓPHILO, C. R. **Metodologia da Investigação Científica para Ciências Sociais Aplicadas**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2016.
- MELLO, D.L. Governo e administração municipal: a experiência brasileira. **Revista de Administração Pública**, v. 35, n. 2, p. 79-96, 2001. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6372>. Acesso em: 09 set. 2019.
- MENDES, G. F. **Linha Administração e Políticas Públicas – Gestão Pública e Direito Municipal: tendências e desafios**. Saraiva Educação, 2016.
- MIRANDA, E. **Descentralização, federalismo e o pacto federativo: notas sobre o caso brasileiro**, 2009. Disponível em : <http://periodicos.unicesumar.edu.br/index.php/revcesumar/article/view/1109/872>. Acesso em: 09 set. 2019.
- PASSOS, C. R.; NASCIMENTO, J.C. H. B. Fundo de Participação dos Municípios na Composição das Receitas: um estudo sobre dependência dos municípios piauienses nos anos 2013 a 2016. XXV Congresso Brasileiro de Custos. Vitória, Brasil, nov. 2018. **Anais...** Disponível em: <file:///C:/Users/eliza/Downloads/4497-4617-1-PB.pdf>. Acesso em: 09 set. 2019.
- REZENDE, F. **A Reforma Orçamentária e a Eficiência Fiscal**. 2009. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td\\_1392.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1392.pdf). Acesso em: 06 set. 2019.
- RICHARDSON, R.J. **Pesquisa social: métodos e técnicas**. 3.ed. São Paulo: Atlas, 1999.
- SILVA, A. C.; CARVALHO, L. O.; MEDEIROS, O. L. **Dívida Pública: a experiência brasileira**. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional: Banco Mundial, 2009. 446 p. Disponível em: [http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/375694/livro\\_eletronico\\_completo.pdf/5b88947b-2484-492f-88d9-590d4e35b74b](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/375694/livro_eletronico_completo.pdf/5b88947b-2484-492f-88d9-590d4e35b74b). Acesso em: 09 set. 2019.
- TCEMG – Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. **DADOS ABERTOS**. Disponível em: <<https://dadosabertos.tce.mg.gov.br/index.xhtml>> acesso em: 09 set. 2019.
- TRIVIÑOS, A.N.S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 1987.
- VERGARA, S. C. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 16. ed. São Paulo: Atlas, 2016.