



“In”Adequações Nas Estimativas Orçamentárias: Análise Da RC Nos Municípios Brasileiros.

Autoria

Lucas Costa Souza - lucas.costasouza@usp.br

Prog de Pós-Grad em Gestão de Políticas Públicas/Escola de Artes, Ciências e Humanidades - EACH/USP - Universidade de São Paulo

Ricardo Rocha de Azevedo - ricardo.azevedo@ufu.br

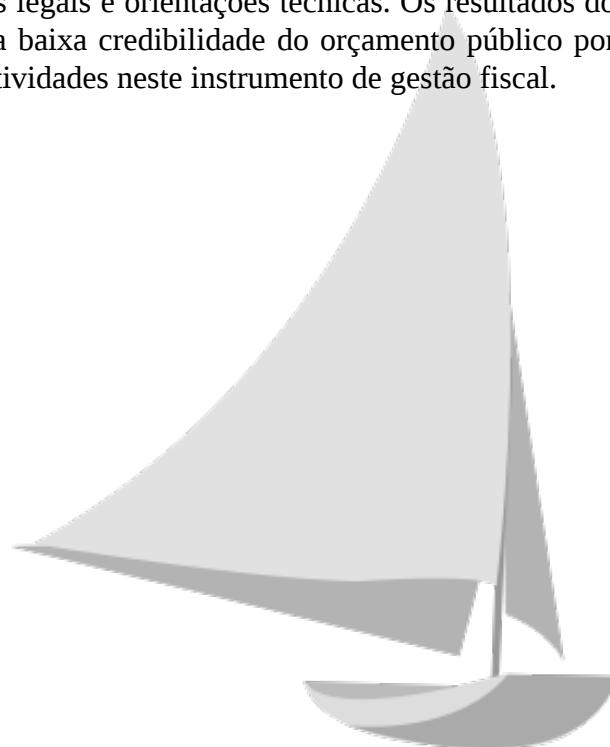
PPGCC - Progr. Pós Grad. Ciências Contábeis/UFU - Universidade Federal de Uberlândia

Jaime Crozatti - jcrozatti@usp.br

Prog de Pós-Grad em Gestão de Políticas Públicas/Escola de Artes, Ciências e Humanidades - EACH/USP - Universidade de São Paulo

Resumo

Este trabalho analisa a utilização do mecanismo da Reserva de Contingência (RC) na gestão orçamentária dos municípios brasileiros nos anos de 2015 a 2017. Considera a possibilidade de esses entes federados adotarem diretrizes contábeis para reconhecimento de potenciais passivos, que levaria à diminuição das revisões da previsão orçamentária e consequente aumento da credibilidade dos orçamentos. Os dados dos municípios brasileiros que disponibilizaram o Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) foram obtidos do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SICONFI). Os resultados identificam a não utilização do mecanismo da RC em grande parte dos municípios analisados, o que confronta as determinações legais e orientações técnicas. Os resultados do trabalho corroboram com os estudos sobre a baixa credibilidade do orçamento público por diminuta representatividade de previsão de atividades neste instrumento de gestão fiscal.





“In”Adequações Nas Estimativas Orçamentárias: Análise Da RC Nos Municípios Brasileiros.

Resumo

Este trabalho analisa a utilização do mecanismo da Reserva de Contingência (RC) na gestão orçamentária dos municípios brasileiros nos anos de 2015 a 2017. Considera a possibilidade de esses entes federados adotarem diretrizes contábeis para reconhecimento de potenciais passivos, que levaria à diminuição das revisões da previsão orçamentária e consequente aumento da credibilidade dos orçamentos. Os dados dos municípios brasileiros que disponibilizaram o Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) foram obtidos do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SICONFI). Os resultados identificam a não utilização do mecanismo da RC em grande parte dos municípios analisados, o que confronta as determinações legais e orientações técnicas. Os resultados do trabalho corroboram com os estudos sobre a baixa credibilidade do orçamento público por diminuta representatividade de previsão de atividades neste instrumento de gestão fiscal.

Palavras-chaves: Controle Orçamentário; Gestão de Risco; Credibilidade; Contingências e Contabilidade Pública.

1. Introdução

O desempenho econômico e as crises financeiras têm influenciado a execução de políticas públicas, impactando as atividades de controle democrático e exigindo a aplicação de mecanismos de gestão de risco na administração pública. Nesse sentido, em um ambiente de crise financeira, as medidas de prevenção de riscos e preservação de recursos públicos podem gerar desconfortos nos anseios democráticos em um primeiro momento, devido à retenção de recursos para constituição de reservas e pagamento dos compromissos já assumidos; por outro lado, a adequação dos procedimentos orçamentários devem ser mantidas, exigindo dos governantes um olhar crítico sobre o processo orçamentário no sentido de responder às expectativas dos cidadãos e, ao mesmo tempo, perseguir o crescimento econômico (Anessi-Pessina, Sicilia & Steccolini, 2013).

Nesse contexto, a informação contábil evidenciada nos relatórios dos entes públicos é fonte segura para o controle na gestão da ação do Estado (Hendriksen & Van Breda, 1999; Giacomoni, 2010; Slomski, 2013; Iudícibus, 2015). As informações derivadas do sistema contábil alimentam o orçamento público que é uma importante ferramenta de prestação de contas e de alocação dos recursos entre os interesses múltiplos e que assegura o equilíbrio dos poderes nos governos (Wildavsky, 1964).

Tratando-se das abordagens sobre os relatórios orçamentários, observa-se que a credibilidade dos orçamentos tem sido discutida como uma temática relevante pela literatura (Azevedo, 2013; Rezende & Cunha, 2013). A falta de credibilidade do orçamento pode trazer implicações, como falta de transparência para a sociedade sobre o conteúdo dos orçamentos, causando diminuição na *accountability*, na medida em que o controle (externo e social) não tem à disposição informações para exercer seu papel.

Nesse sentido, um dos mecanismos que pode evidenciar as inconsistências na formulação inicial e na execução do orçamento é a Reserva de Contingência (RC). Esse dispositivo consta no Art. 5º da lei complementar nº 101/00, Lei de Responsabilidade Fiscal



(LRF), a qual estabelece que o projeto de lei orçamentária anual (LOA) conterá RC destinada ao atendimento de passivos contingentes, outros riscos e eventos fiscais imprevistos.

O Banco Mundial considera que a RC é necessária e útil para os orçamentos, na medida em que permite aos governos efetuar ajustes não previstos durante a execução orçamentária. Porém, como forma de avaliação, passou a considerar o uso excessivo de RC como ponto relevante que pode afetar a credibilidade dos orçamentos. Por outro lado, a utilização de RC foi reconhecida como necessária pela Lei de Responsabilidade Fiscal, ao determinar sua utilização obrigatória nos orçamentos (art. 5^o, inc.III).

Através do programa de avaliação de orçamentos PEFA (*Public Expenditure and Financial Accountability*), o Banco Mundial definiu algumas regras para avaliar a credibilidade orçamentária. Dentre as métricas propostas está a análise da RC, cuja forma de utilização pode indicar autorização genérica dos gastos, na medida em que esse tipo de gasto autorizado no orçamento não possui destinação específica. Ou seja, a RC atua como se fosse um cheque em branco para os governos. Assim, “é prudente incluir um montante para permitir imprevistos na forma de uma votação de contingência, embora isso não deva ser tão grande a ponto de minar a credibilidade do orçamento” (Banco Mundial, 2018). Observa-se, nesse contexto, a necessidade de se relacionar a utilização do mecanismo da RC no orçamento público com as abordagens que tratam da avaliação e da atribuição de credibilidade na gestão do orçamento público.

Nesse sentido, este trabalho se insere nas discussões sobre credibilidade orçamentária discutida por Aquino e Azevedo (2015) e por Rezende e Cunha (2013), além das discussões sobre alterações orçamentárias (Anessi-Pessina, Sicilia & Steccolini, 2013). Tem como objetivo analisar qual é o nível de adequação do orçamento público com relação à RC nos municípios brasileiros em conformidade com as disposições legais e orientações de agências de avaliação fiscais como a Secretaria do Tesouro Nacional e o Banco Mundial.

A pesquisa traz implicações práticas, na medida em que apresenta indicativos objetivos aos órgãos de controle externo (Tribunais de Contas) e para o Legislativo Municipal sobre como analisar a adequação da RC nos orçamentos públicos.

Para atingir seu objetivo são elaboradas análises da RC nos orçamentos dos municípios brasileiros no período em que o país esteve no auge da crise financeira, compreendida entre 2015 e 2017, pressupondo ser a RC um elemento que daria ao poder executivo maior discricionariedade dos gastos. Nos estudos publicados buscou-se verificar a possibilidade de utilizar a análise da RC como indicativo de avaliação e adequação da execução no ciclo orçamentário.

2. Fundamentação teórica

2.1. Revisões e Credibilidade do Orçamento Público

Anessi-Pessina, Sicilia e Steccolini (2012), ao analisarem as alterações orçamentárias dos municípios italianos, indicam a presença de influências que podem acarretar as revisões orçamentárias, como por exemplo, a orientação política envolvida, as contingências, eventos e razões mais prováveis que levam ao incrementalismo na elaboração do orçamento inicial. Os autores constataram que os casos de aumento dos valores orçamentários em relação aos valores iniciais são maiores do que os casos de redução, ou contingenciamento orçamentário. Além disso, verificaram a hipótese de os governantes favorecerem uma previsão conservadora do orçamento inicial, subestimando as receitas, para se protegerem contra o risco de déficit de



receita. Os autores entenderam que o favorecimento à subestimação de receita pelos governantes pode conter pontos positivos de readequação de fatores imprevisíveis durante o período de execução; mas também podem dificultar o controle e *accountability* dos recursos públicos.

Nesse sentido, o controle e a *accountability* dos recursos públicos podem ser afetados pela falta de realismo da gestão com base na existência de mecanismos legais que dificultam a clara noção do resultado governamental. Um exemplo desse quadro foi o levantado de que “nos governos locais o poder executivo antecipa oportunidades e desafios na execução do orçamento, e prevê brechas nas estimativas” (Aquino & Azevedo, 2015).

Rocha, Marcelino e Santana (2013) demonstram que a análise dos créditos orçamentários também pode ser considerada na abordagem dos mecanismos que dificultam a identificação da realidade orçamentária, da mesma forma que as inscrições dos restos a pagar, conforme evidenciado por Aquino e Azevedo (2017). A revisão orçamentária também pode ser incluída dentre os mecanismos que dificultam a avaliação do desempenho fiscal do ente público, uma vez que a “transposição, remanejamento ou transferência de recursos não seriam outra coisa que retificações orçamentárias implementadas por meio dos créditos suplementares” (Giacomoni, 2010, p. 313).

Uma das medidas de avaliação da credibilidade do orçamento público é o PEFA (*Public Expenditure and Financial Accountability*), considerado como “uma iniciativa de um consórcio de agências, entre elas o Banco Mundial, que capta as diversas fases do ciclo orçamentário, desde a capacidade de previsão e execução do previsto” conforme relatam Aquino e Azevedo (2015). A aplicação desse modelo de avaliação no Brasil é necessária para demonstrar aos usuários do serviço público e às instâncias de controle e *accountability* os resultados da gestão governamental, mesmo que as ações incluídas nos instrumentos de planejamento não sejam de execução obrigatória, devido à característica autorizativa do orçamento no Brasil (Azevedo, 2013; Giacomoni, 2010).

O estudo do comportamento das garantias democráticas em ambientes de crise financeira aponta que “corremos o risco de estar à beira de uma era em que as organizações públicas se tornam autoconscientes e seguem um caminho de satisfazer suas necessidades para sobreviver, em vez de supervisionar os interesses de seus constituintes” (Rodrigues, 2017, p. 102).

2.2. Controle e Accountability do Ciclo Orçamentário

O ciclo orçamentário é um processo de negociação sobre a priorização de políticas públicas, orientado pela legislação e por interesses múltiplos, no qual a informação orçamentária-financeira é primordial para registrar tais expectativas (Wildavsky, 2002; Aquino & Azevedo, 2015)

Giacomoni (2010) ressalta a dinâmica do processo de planejamento e orçamento e demonstra a ocorrência de aspectos que devem ser considerados antes da etapa de avaliação e aferição dos resultados. De forma geral, fazem parte desse processo dinâmico de planejamento de orçamento: (i) elaboração e revisão do Plano Plurianual – PPA; (ii) elaboração e revisão de planos e programas nacionais, regionais e setoriais; (iii) elaboração e aprovação da Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO; (iv) elaboração da proposta orçamentária anual – LOA; (v) discussão, votação e aprovação da Lei Orçamentária; (vi) execução orçamentária e; (vii) controle e avaliação da execução orçamentária.

O Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público - MCASP da Secretaria do Tesouro Nacional [STN] (2017a) indica a forma das etapas que antecedem o cálculo do resultado da execução do orçamento. Do lado da receita, observa-se a segregação das etapas



de previsão, lançamento, arrecadação e recolhimento. Já do lado da despesa, a segregação se refere às etapas de planejamento, na qual há a fixação das despesas e a execução, esta última pode ser segregada em três estágios: empenho, liquidação e pagamento.

Os demonstrativos fiscais são instrumento de evidenciação do resultado orçamentário. Nesse sentido, o Manual de Demonstrativos Fiscais aplicado à União e aos Estados, Distrito Federal e Municípios - MDF (STN, 2017b) apresenta, dentre os demonstrativos, o Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) de forma a permitir que a sociedade conheça, acompanhe e analise o desempenho da execução orçamentária. Dentre os anexos que compõem o RREO destaca-se o Balanço Orçamentário, cuja principal finalidade é demonstrar o resultado da previsão orçamentária e da sua execução no período, podendo apresentar um resultado positivo (*superávit*) ou negativo (*déficit*).

Outro mecanismo a considerar na execução orçamentária é a RC. A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) prevê a RC em seu Art. 5º, ao estabelecer que o projeto de lei orçamentária anual, elaborado de forma compatível com o plano plurianual, com a Lei de Diretrizes Orçamentárias e com as normas desta Lei Complementar conterá RC, cuja forma de utilização e montante, definido com base na receita corrente líquida, serão estabelecidos na Lei de Diretrizes Orçamentárias, destinada ao atendimento de passivos contingentes e outros riscos e eventos fiscais imprevistos.

Oliveira (2015) ressalta que a RC não pode ser empenhada para qualquer despesa, devendo ser destinada para abertura de créditos suplementares e especiais somente depois de esgotadas as possibilidades de cancelamento de despesas correntes e de capital. Porém, há uma abertura da Lei de Responsabilidade Fiscal para a discricionariedade na gestão dessa reserva, sobretudo em tempos de crise fiscal, pois possibilita a consignação de dotação para o atendimento de passivos futuros, certos ou incertos, e de riscos e eventos fiscais imprevistos em seu art. 5º. Este dispositivo concede alto grau de discricionariedade ao Poder Executivo para optar pelas dotações na quais serão aplicados os recursos da RC. Assim, o Poder Executivo está autorizado pela Lei Orçamentária a se utilizar da RC, mediante Decreto, para a abertura de créditos suplementares para reforçar dotações das mais diversas ações públicas.

Como instrumento de gestão de riscos do ciclo orçamentário, muitos órgãos da administração pública estão adotando a estrutura do *Committee of Sponsoring Organizations* (COSO) aplicadas nas políticas de gestão de integridade, riscos e controles internos. Esse instrumento foi criado em 1985 pelo Comitê das Organizações Patrocinadoras, da Comissão Nacional sobre Fraudes em Relatórios Financeiros, esta última uma entidade do setor privado, sem fins lucrativos, voltada para o aperfeiçoamento da qualidade de relatórios financeiros. A origem desta comissão foi motivada pelos escândalos financeiros da década de 70, nos Estados Unidos, que colocaram em dúvida a confiabilidade dos relatórios corporativos conforme disposto pelo Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão [MPDG] (2017).

Os componentes de risco da estrutura COSO dependem fundamentalmente das informações geradas e sistematizadas pela Contabilidade das entidades públicas, quais sejam: avaliação de risco; resposta a risco; informações e comunicação; e monitoramento. Isso porque a contabilidade tem como principal vertente o diagnóstico da situação patrimonial das organizações (Iudícibus, 2015; Hendriksen & Van Breda, 1999). São exemplos da aplicação dessa vertente: as demonstrações contábeis aplicadas ao setor público; a avaliação das reservas públicas como resposta aos riscos; dentre outras.



3. Metodologia

Este trabalho utilizou-se da abordagem quantitativa-descritiva para análise dos dados com o objetivo de verificar o nível de adequação da RC na execução orçamentária dos municípios brasileiros, bem como os fatores que podem influenciar os valores da RC. Tem caráter exploratório explicativo uma vez que tem a finalidade de descrever e procurar motivações para determinada situação observada (Martins & Theóphilo, 2009).

Para análise dos dados desta pesquisa, delimitou-se o período de 2015 a 2017 no qual o país vivencia crise fiscal com reflexos no desempenho da economia. A escolha do período tem como justificativa o possível aumento da RC em períodos de crise. O período também compreende um ciclo eleitoral com eleições para cargos de executivo e legislativo nacionais.

A análise teve como objeto identificar a influência dos seguintes fatores: (i) a representatividade dos saldos médios da RC no orçamento dos entes federados com base nas indicações do Banco Mundial (2018) a partir da avaliação PEFA; (ii) a existência da RC nos orçamentos municipais prevista na LDO, em cumprimento da LRF; (iii) a execução orçamentária da RC pelos municípios; (iv) o comportamento médio da RC em comparação às variáveis de reeleições, porte dos municípios e resultado orçamentário.

Esta pesquisa utilizou-se das seguintes medidas para melhor descrever os dados e realizar as análises: média, amplitude, desvio padrão e coeficiente de variação de *Pearson*, conforme apresentado por Martins e Theóphilo (2009) para medidas estatísticas de tendência central e de dispersão como elementos relevantes nas análises descritivas de pesquisas quantitativas. Para realizar a tabulação dos dados da pesquisa, assim como o desenvolvimento das fórmulas de estatísticas descritivas e dos gráficos, foi utilizado o *software* Excel®. Para os cálculos de estatística descritiva, como teste de diferença de médias e construção de gráficos, foram desenvolvidos com a utilização do *software* estatístico Stata®.

A coleta de dados ocorreu pela *internet* a partir da extração do banco de dados da Secretaria do Tesouro Nacional (STN, 2019) através do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SICONFI). Os dados são Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO) dos municípios com dados disponíveis no referido banco de dados do STN: 1870 em 2015, 1757 em 2016, 2063 em 2017.

4. Resultados e análises

A partir dos dados divulgados no SICONFI sobre as informações da execução orçamentária de cada município brasileiro no período compreendido entre os anos de 2015 a 2017, apresenta-se a análise descritiva da variável principal RC nos municípios brasileiros, identificando-se a relação de alguns fatores no comportamento dessa variável. Os resultados da pesquisa foram sintetizados e expostos na forma de figuras e tabelas. Concomitantemente às análises dos dados, são apresentadas as abordagens que mantêm relação com a literatura estudada sobre a credibilidade e a revisão orçamentária.

Como primeira análise descritiva desta pesquisa, apresenta-se a relação quantitativa dos saldos da RC em comparação com a métrica do Banco Mundial (2018), através dos parâmetros do PEFA. As faixas de percentuais (Tabela 1) foram estabelecidas englobando os cálculos do período de 2015 a 2017 e servindo de base para a análise descritiva do comportamento da RC no planejamento e na execução orçamentária. O PEFA estabelece a faixa entre 3 a 6% do orçamento como sendo a razão adequada para os valores de RC no orçamento. Por meio dos percentuais de representação dos saldos da RC foi elaborada a tabela com as medidas de tendência central e as medidas de dispersão, como forma de analisar o comportamento da variável (Martins & Theóphilo, 2009).



Tabela 1. Análise da utilização de RC, conforme métrica do Banco Mundial

PEFA	Classificação	2015				2016				2017			
		N	Méd	Min	Máx	N	Méd	Min	Máx	N	Méd	Min	Máx
--	Reserva zerada	588	0,00	0,00	0,00	532	-	-	-	646	0,00	0,00	0,00
--	até 0,001%	408	0,00	0,00	0,00	408	0,00	0,00	0,00	492	0,00	0,00	0,00
Nota A	De 0,001% a 3%	819	0,01	0,00	0,03	762	0,01	0,00	0,03	837	0,01	0,00	0,03
Nota B	De 3% a 6%	34	0,04	0,03	0,06	35	0,04	0,03	0,06	46	0,04	0,03	0,06
Nota C	De 6% a 10%	17	0,08	0,06	0,10	17	0,08	0,06	0,10	32	0,07	0,06	0,09
Nota D	Acima de 10%	4	0,11	0,10	0,13	3	0,11	0,10	0,13	10	0,19	0,10	0,87
Total		1870	0,00	0,00	0,13	1757	0,00	-	0,13	2063	0,01	0,00	0,87

Fonte: Elaborado pelos autores com base nos valores do SICONFI, conforme métrica do Banco Mundial (2018).

Observa-se que 1815 municípios (97%) indicaram RC em valores até 3% da Despesa Fixada no ano de 2015. Em 2016 foram 1757 (97%) e em 2017 foram 1975 municípios o que equivale a (95,7%). Adicionalmente, foram realizados cálculos estatísticos que demonstram a dispersão dos dados em relação à média, calculados através da realização do coeficiente de variação de *Pearson* (C.V). O C.V indica que: (i) para os municípios que a RC representa entre 6 e 10% da Despesa Fixada, há uma baixa dispersão dos valores médios; (ii) para os municípios que a RC representa entre 3 e 6%, assim como aqueles municípios que a RC está acima de 10%, há uma dispersão moderada dos valores médios; (iii) para os municípios que a RC está abaixo de 3% da Despesa Fixada, há uma elevada dispersão dos valores médios.

As descrições dos itens acima indicam a necessidade de concentrar as análises na faixa de municípios cuja RC representa menos de 0,001% do orçamento. Observa-se (Tabela 1) que essa faixa chegou a representar 1138 municípios em 2017, indicando um alto desvio com relação às práticas de avaliação determinadas pelo Banco Mundial (2018). Além disso, ao aplicar a métrica do Banco Mundial (2018), 42 municípios teriam uma baixa classificação no orçamento (notas C e D), pois estabeleceram RC acima de 6% do total das despesas.

É importante observar (Tabela 1) que, no ano de 2017, 646 municípios não utilizaram RC em seu orçamento. Além disso, 492 municípios utilizaram RC “simbólica” (menos que 0,001% em relação à sua despesa total), o que indicaria utilização somente para cumprimento de legislação, e não para seu uso efetivo. Desta forma, cabe observar que a elaboração de orçamentos sem a RC é indicativo da baixa qualidade do orçamento público em relação às contingências fiscais e econômicas então consolidadas; além de representar ilegalidade, pois a RC é obrigatória pela LRF (Art. 5º, inciso III).

Em complemento, foram implementadas análises do uso da RC em relação ao porte da população de cada município, conforme dados na Tabela 2.

Tabela 2. RC por porte dos municípios, de 2015 a 2017

População	N	Média	Desv. Padrão	Min	Max
< 5.000 hab	4940	1,12	3,15	0,00	31,81
Entre 5.000 e 10.000 hab	4860	0,86	2,26	0,00	29,43
Entre 10.000 e 20.000 hab	5408	0,81	2,07	0,00	29,06
Entre 20.001 e 50.000 hab	4411	0,97	2,44	0,00	28,35
Entre 50.001 e 100.000 hab	1420	1,09	2,66	0,00	24,65
Entre 100.001 hab e 500.000 hab	1072	1,48	2,98	0,00	17,32
Acima de 500.000 hab	168	0,67	1,52	0,00	14,34

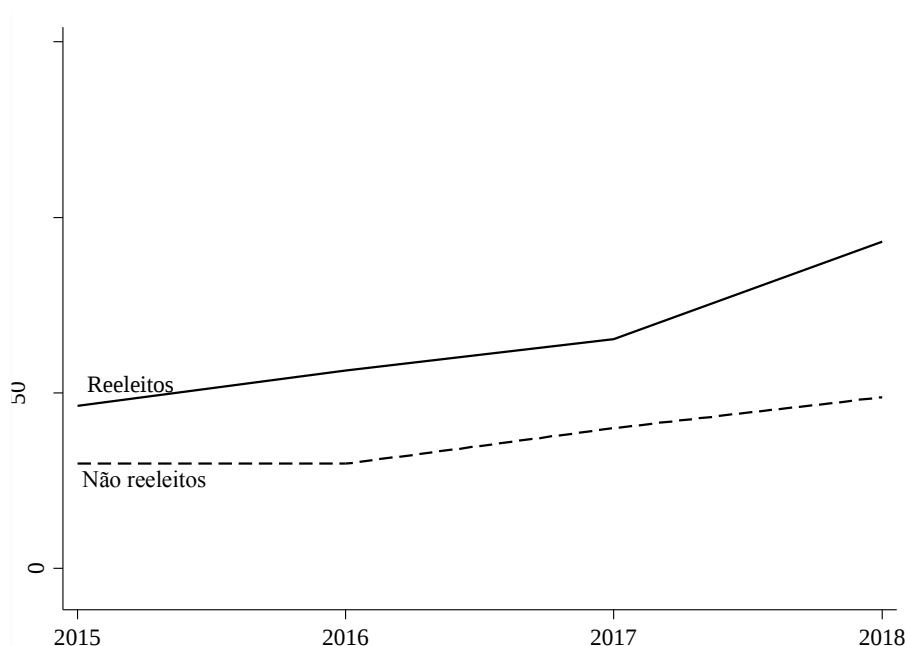
Fonte: Elaborado pelos autores, 2019. Com base nos dados do SICONFI.



Os dados da Tabela 2 permitem observar que a RC tem aumentado durante o período de crise, sendo que a maior variação desse aumento foi observada na linha dos municípios de pequeno porte, que tem população inferior a 50.000 habitantes.

Para avaliação do efeito da ocorrência da reeleição do prefeito no pleito municipal as médias da RC são comparadas com as variáveis reeleição e porte dos municípios. Esta avaliação está expressa na Figura 1, abaixo.

Figura 1. Comparação da RC média em relação às reeleições municipais.



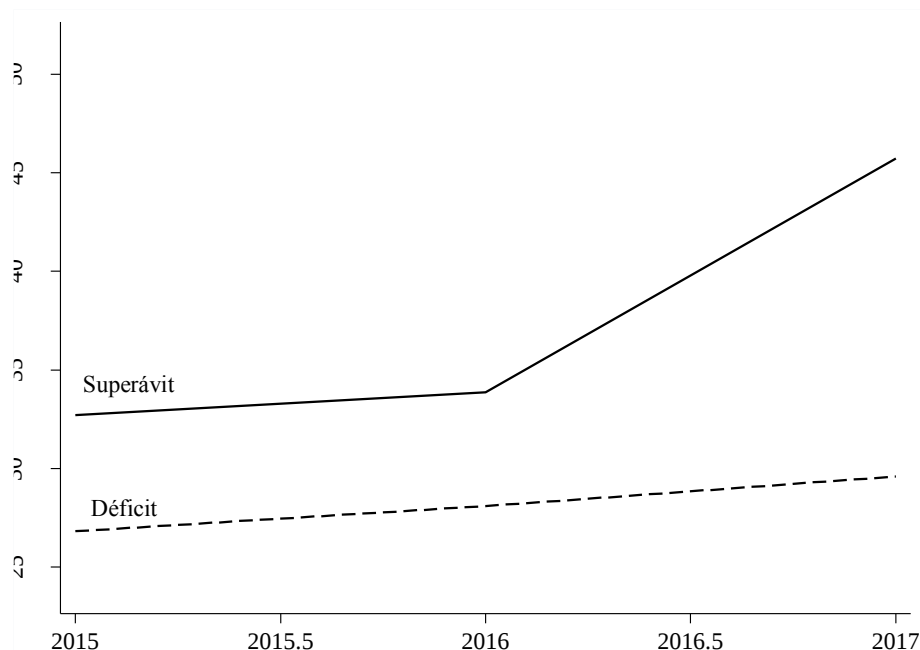
Fonte: Elaborado pelos autores, 2019. Com base nos dados do SICONFI.

Observa-se uma diferença significativa entre os municípios cujo prefeito foi reeleito, apenas para municípios de maior porte, aqueles com população superior a 200.000 habitantes. Para essa classe de municípios foi observado que há uma diferença acentuada entre os municípios com prefeitos reeleitos e não reeleitos, ou seja, os valores médios da RC foram maiores nas cidades em que o prefeito foi reeleito. Isso pode indicar estratégia fiscal do prefeito, pois ao manter sua equipe de colaboradores, utiliza mais a RC como estratégia de reserva recursos, tendo em vista a experiência acumulada na gestão da máquina pública municipal no primeiro mandato.

Nos municípios de menor porte não foram observadas diferenças entre a classe de prefeitos que foram reeleitos e aqueles que não foram reeleitos. Por outro lado, observa-se um aumento acentuado nos valores das dotações da RC no ano orçamentário que antecedeu a eleições municipais de 2016.



Figura 2. Comparação da RC média em relação ao Resultado Orçamentário.



A Figura 2 demonstra que a média de RC é maior nos municípios com *superávit* orçamentário, essa relação foi verificada de forma mais acentuada no ano de 2016. Assim, é possível dizer que existe relação positiva entre resultado orçamentário e a RC. Foi verificada existência de diferença de média a 5% ($p\text{-value} = 0,001$) entre grupos que tiveram resultado orçamentário de *superávit* e *déficit*. Esta constatação sugere aprofundamento para trabalhos futuros, tendo em vista que os resultados são estatisticamente significantes e reveladores de certa estratégia de gestão fiscal nos municípios. Porém, os dados utilizados neste trabalho não permite tal aprofundamento.

5. Considerações finais

O presente trabalho teve como objetivo analisar qual é o nível de adequação do orçamento público com relação à Reserva de Contingência nos municípios brasileiros no período de 2015 a 2017 em conformidade com as disposições legais e orientações de agências de avaliação fiscais como a Secretaria do Tesouro Nacional e o Banco Mundial.

Como principais resultados, os dados apontam a utilização “simbólica” da RC pelos municípios brasileiros, ou seja, o mecanismo não tem tido utilização efetiva conforme preconizado pela legislação fiscal e pelas boas práticas de gestão orçamentária disseminadas por órgãos como a Secretaria do Tesouro Nacional e o Banco Mundial. Como exemplo da constatação verifica-se que no período de 2017, 646 municípios não utilizaram RC em seu orçamento e 492 municípios utilizaram RC “simbólica” (menos que 0,001% em relação à sua despesa total). Essas análises são suficientes para indicar descumprimento das determinações da LRF. Esses resultados, somados à análise da adequação dos percentuais médios da RC em relação às métricas do Banco Mundial (2018), indicam a RC como parâmetro adicional para os estudos sobre a falta de credibilidade do orçamento no Brasil.

Os resultados da pesquisa apontam para a existência de uma estratégia no planejamento da RC nos municípios brasileiros, principalmente pelo fato das análises dos



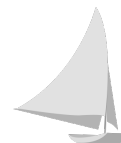
dados desta pesquisa se concentraram em períodos de crise fiscal e ao mesmo tempo abordar períodos pré-eleitorais. A análise da RC pode ser utilizada para corroborar com estudos que apontam falta de planejamento e antecipação política-estratégica do resultado inicial do orçamento.

Com base nas discussões apresentadas pode-se apontar como conclusão de que o uso da RC no orçamento dos municípios brasileiros indica a falta de credibilidade do orçamento, sendo um mecanismo pouco evidenciado pela gestão pública, o que representa uma barreira para o controle orçamentário e para a gestão de riscos fiscais neste ente federativo. Da mesma forma, infere-se que a RC está sendo mal dimensionada pelos gestores públicos, pois os resultados demonstram altas taxas de valores irrisórios, sem significância no contexto dos orçamentos municipais, estabelecidos para o mecanismo da RC nos orçamentos municipais.

Portanto, as análises feitas permitem inferir sobre a necessidade de maior atenção dos órgãos de controle, para fortalecer o controle republicano, na medida em que o trabalho apresenta implicações práticas e indicativas objetivas aos órgãos de controle interno, de controle externo (Tribunais de Contas) e ao Legislativo sobre como analisar a adequação da RC nos orçamentos públicos. Essas medidas estimulariam a melhoria na credibilidade da gestão dos recursos públicos tornando efetivos instrumentos de gestão fiscal e de políticas públicas. Assim, o fato de que o gestor público do executivo possui discricionariedade no remanejamento/alteração do orçamento público é causa suficiente para maior preocupação da sociedade quanto ao acompanhamento das justificativas sobre as decisões orçamentárias, de modo a aferir o embasamento das justificativas elaboradas para cada revisão no orçamento.

6. Referências

- Anessi-Pessina, E., Sicilia, M., & Steccolini, I. (2012). Budgeting and rebudgeting in local governments: siamese twins?. *Public Administration Review*, 72(6), 875-884.
- Anessi-Pessina, E., Sicilia, M., & Steccolini, I. (2013). Rebudgeting: scope, triggers, players. *Budgetary Research Review*, 5(1), 15-29.
- Aquino, A. C. B. & Azevedo, R. R. (2015). O “ir”realismo orçamentário nos municípios brasileiros. *Business and Management Review*, 05 (1), 210-224.
- Aquino, A. C. B. & Azevedo, R. R. (2017). Restos a pagar e a perda da credibilidade orçamentária. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, 51 (4), 580-595.
- Azevedo, R. R. (2013). *Imprecisão na estimação orçamentária dos municípios brasileiros*. Dissertação de mestrado, Universidade de São Paulo, Ribeirão Preto, SP, Brasil.
- Banco Mundial. (2018). *Public Expenditure and Financial Accountability* (PEFA). Recuperado em 01 março, 2019, de: < <https://www.pefa.org>>.
- Giacomoni, J. (2010). *Orçamento Público*. 15. ed. São Paulo: Atlas.
- Hendriksen, E. S. & Van Breda, M. (1999). *Teoria da Contabilidade*. São Paulo: Atlas.
- Iudícibus, S. (2015). *Teoria da Contabilidade*. 11.ed. São Paulo: Atlas.
- Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000* (2000). Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Lei de Responsabilidade Fiscal. Brasília. 2000. Recuperado em 20 outubro, 2018, de: <<http://www.presidencia.gov.br/legislacao/>>.



- Lei n. 4.320, de 17 de março de 1964 (1964). Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Recuperado em 20 outubro, 2018, de: <http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/Leis/L4320.htm>.
- Martins, G. A. & Theóphilo, C. R. (2009). *Metodologia da investigação científica para Ciências Sociais Aplicadas*. 2.ed. São Paulo: Atlas.
- Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão - MPDG. (2017). *Manual de gestão de integridade, riscos e controles internos da gestão*. Recuperado em 20 outubro, 2018, de: <<http://www.presidencia.gov.br/legislacao/>>.
- Oliveira, F. G. (2015). A Reserva de Contingência Inserta no Projeto de Lei Orçamentária Anual. *Revista jurídica Luso Brasileira*, Lisboa, 1 (3).
- Rezende, F. & Cunha, A. (2013). *A reforma esquecida. Orçamento, gestão pública e desenvolvimento*. Rio de Janeiro: FGV.
- Rocha, D.G., Marcelino, G. F. & Santana, C.M. (2013). Orçamento público no Brasil: a utilização do crédito extraordinário como mecanismo de adequação da execução orçamentária brasileira. *Revista de Administração*, São Paulo, 48 (4), 813-827.
- Rodrigues, M. A. V. (2017). Democracia vs. eficiência: como alcançar equilíbrio em tempo de crise financeira. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, 51 (01), 88-104.
- Secretaria do Tesouro Nacional - STN. (2017a). *Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público* (MCASP). 7. ed. Brasília: STN.
- _____. (2017b). *Manual de Demonstrativos Fiscais aplicado à União e aos Estados, Distrito Federal e Municípios* (MDF). 7. ed. Brasília: STN.
- _____. (2019). *Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro* (SICONFI). Recuperado em 30 janeiro, 2019, de <https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/pages/public/consulta_finbra/finbra_list.jsf;jsessionid=ku+3l1NRZKM0NKTds4+Moadj.node1>.
- Slomski, V. (2013). *Manual de Contabilidade Pública*. 3. Ed. São Paulo: Atlas.
- Wildavsky, A. (1964). *The Politics of the Budgetary Process*. Boston: Little, Brown.