

**ANÁLISE SOBRE O DESVIRTUAMENTO DOS CRÉDITOS ADICIONAIS NA
EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DOS MUNICÍPIOS DE PERNAMBUCO:
Implicações nos Indicadores de Gestão Fiscal e de Bem-Estar Social ¹**

Cariane Ferraz da Silva
Cariane.ferraz@yahoo.com

Jobson Maurilio Alves dos Santos
Jobson.maurilio@ufpe.br

Palavras-chave: Gestão. Despesas. Anulação. Pernambuco.

1. INTRODUÇÃO

O Orçamento é um produto do Sistema de Planejamento que define ações a serem desenvolvidas em determinado exercício. Durante a implementação dos programas de trabalho podem ocorrer situações ou fatos novos que não foram previstos na fase de elaboração da peça orçamentária, que exigem atuação do Poder Público. Para garantir ajustes ao orçamento durante sua execução, foi regulamentado pela Lei nº 4.320/64, art. 40, o dispositivo legal denominado crédito adicional.

De acordo com Giacomoni (2012), os créditos adicionais servem para situações de imprevisão na elaboração orçamentária, tanto para cobrir a insuficiência de crédito para atender às despesas a serem realizadas, quanto para acrescentar o crédito adequado para dotação que apresente saldo insuficiente para o atendimento de despesas necessárias.

Abreu, J., Bandeira, P. e Ferreira (2017) destacam que, na abertura de créditos adicionais, tal como ocorre na Lei Orçamentária, deve ser observado o princípio do equilíbrio fiscal, pelo qual as receitas estimadas têm que ser iguais às despesas autorizadas, tanto que nas retificações é necessário a indicação de qual recurso para que sejam autorizados e abertos, com exceção, por óbvio, dos créditos extraordinários.

1.1. Pergunta Problema e Objetivos

O presente trabalho teve por objetivo fazer uma análise descritiva da abertura de créditos adicionais suplementares e suas implicações nos indicadores de gestão fiscal e de bem-estar social nos municípios de Pernambuco no período de 2018 a 2019.

¹ Trabalho apresentado no Eixo 1 – Gestão para o Desenvolvimento da Regionalidade do ENGECE, realizado de 25 a 27 de outubro de 2021.

1.2 Justificativa

A justificativa para o presente estudo se deve ao fato de que grande parte dos municípios pernambucanos anulam despesas para abertura de créditos adicionais acima do limite razoável e isso pode implicar piora dos indicadores de gestão fiscal e de bem-estar social.

2. METODOLOGIA

Esta pesquisa utilizou dados dos percentuais de abertura de créditos adicionais oriundos das Leis Orçamentárias Anuais dos municípios de Pernambuco no período de 2018 a 2019, e foram coletados através da internet no site do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco (TCE-PE). Utilizou-se ainda o Índice de Gestão Fiscal da Federação da Indústria do Rio de Janeiro (FIRJAN), a proporção de vereadores aliados do gestor municipal e se o prefeito foi reeleito na última eleição do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) e dados das características socioeconômicas dos municípios de Pernambuco do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

1.1 Estatísticas Descritivas

Tabela 1. Estatística descritiva das variáveis por município no período de 2018 a 2019.

VARIÁVEIS	(2) Média	(3) Desvio Padrão	(4) Mín	(5) Máx
Desp_prevista_Anulação	0.514	0.160	0.0500	1
Desp_Anulada	0.340	0.129	0.0359	1
P_ver_pref	0.216	0.157	0	0.727
IFGF	0.249	0.168	0.00730	0.797
IDHM	0.596	0.0454	0.490	0.770

Fonte: Elaborado pelos autores

A falta de um critério bem definido para limitar a anulação de despesa para a abertura de créditos adicionais suplementares leva os chefes do poder executivo a anularem grandes percentuais de despesa e modificarem o orçamento que fora aprovado.

Neste sentido, foi utilizada uma técnica de Amostragem Aleatória Sistemática, baseada na Tabela Phillips, que fornece uma margem de confiança de 95% (BONINI, 1979),

com o objetivo de se verificar quais municípios tiveram suas contas rejeitadas pelo órgão de controle, que no caso dos municípios de Pernambuco é o TCE/PE, por motivo de excesso de anulação de despesa para uso de créditos adicionais suplementares e qual foi o percentual de despesa que levou à rejeição nos anos de 2018 e 2019 conforme mostrado no Quadro 1.

Quadro1. Municípios que tiveram suas contas rejeitadas por excesso de anulação de despesa para abertura de créditos adicionais 2018-2019

Municípios	Total de Despesa efetivamente Anulado (%)	Situação
Abreu e Lima	0.21	Rejeição
Amaraji	0.28	Rejeição
Barra de Guabiraba	0.51	Rejeição
Bom Conselho	0.33	Rejeição
Brejo da Madre de Deus	0.37	Rejeição
Calumbi	0.36	Rejeição
Catende	0.50	Rejeição

Fonte: Elaboração Própria a partir dos dados do TCE-PE

Assim, tomando a média dos limites que levaram os municípios da amostra a terem suas contas rejeitadas, tem-se um limite médio de rejeição das contas por excesso de anulação de despesa da ordem de 37%. Então, na falta de um critério claro e objetivo para limitar o uso dos créditos adicionais suplementares, e tomando como base a média acima calculada, grande parte dos municípios de Pernambuco deveriam também ter tido suas contas rejeitadas.

2.2 Teste Empírico

O uso de créditos adicionais em limites que ferem o princípio da razoabilidade não só tira do Legislativo a participação na fixação das despesas como também pode denotar más práticas da gestão municipal. Disto isto, formulou-se as seguintes hipóteses de pesquisa:

H1: Municípios com maiores percentuais de anulação de despesa para fins de abertura de créditos adicionais têm pior gestão fiscal.

H2: Municípios com maiores percentuais de anulação de despesa para fins de abertura de créditos adicionais têm piores condições de desenvolvimento humano.

H3: Municípios que têm maior proporção de vereadores do mesmo partido político do prefeito anulam maiores percentuais de despesas.

Para testar as hipóteses H1, H2 e H3, fez-se o uso do Coeficiente de Correlação de

Pearson que mensura o grau de a associação linear entre variáveis; que no caso da presente pesquisa permitiu mensurar a associação entre os percentuais de despesa anulada para abertura de créditos adicionais, o Índice de Gestão Fiscal dos municípios de Pernambuco, o Índice de Desenvolvimento Humano e também com a proporção de aliados políticos no Legislativo (GREENE, 2012; WOODRIDGE, 20202).

$$\rho = \frac{\sum_{i=1}^n w_i(x_i - \bar{x})(y_i - \bar{y})}{\sqrt{\sum_{i=1}^n w_i(x_i - \bar{x})^2} \sqrt{\sum_{i=1}^n (y_i - \bar{y})^2}} \quad (1)$$

3. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Os resultados da Tabela 1 mostram que existe uma correlação negativa entre o percentual de despesas anuladas e o índice de gestão fiscal, indicando que municípios que mais anulam despesas para abertura de créditos adicionais têm uma pior estão fiscal. Existe ainda uma correlação positiva entre a proporção de vereadores do mesmo partido político do prefeito e o percentual de despesa anulada, indicando que municípios onde o chefe do executivo tem maior número de aliados no Legislativo anulam mais despesas para abertura de créditos adicionais. Ainda na Tabela 1, tem-se uma correlação negativa e estatisticamente significativa entre o IDHM e o percentual de despesas efetivamente anuladas, o que indica que municípios que anulam maior porcentagem de despesas têm uma piora no IDHM. Já a correlação entre o percentual de despesa anulada e a quantidade de aliados no Legislativo foi positiva, indicando que quanto maior a proporção de aliados no Legislativo, maior o percentual de despesa anulada para abertura de créditos adicionais.

Tabela 1. Correlação entre o percentual de despesa efetivamente anulada e as variáveis socioeconômicas dos municípios de Pernambuco

Variáveis	IFGF	Desp_Anulada	Legislativo	IDHM
IFGF	1.000			
Desp_Anulada	-0.0907 *	1.000		
Legislativo	0.1738	0.0736*	1.000	
IDHM	0.1246 *	-0.1670*	-0.1170*	1.000

*Significantes ao nível de 5%.

Fonte: Elaboração Própria

O uso de créditos adicionais tem sido uma prática recorrente dos gestores públicos com vistas a adequar o orçamento aprovado pelo Legislativo a situações imprevisíveis e urgentes quando for o caso. Porém, seu uso fora dos limites razoáveis pode transformar o

orçamento em um instrumento de planejamento sem utilidade prática e concentrar o poder decisório, no tocante aos gastos públicos, nas mãos do chefe do Executivo e suas consequências podem ser negativas do ponto de vista social, uma vez que há um piora da gestão fiscal e há um piora no IDHM onde os prefeitos não utilizam os créditos adicionais dentro dos limites tecnicamente razoáveis.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa teve como objetivo fazer uma análise descritiva do uso dos créditos adicionais suplementares por parte dos chefes do Executivo dos municípios de Pernambuco nos anos de 2018 e 2019. Para isso, coletou-se dados do TCE-PE, da FIRJAN e do IBGE. Utilizando a metodologia apropriada, foi possível verificar que não há um critério bem definido na legislação que limite a anulação de despesas aprovadas na Lei Orçamentária Anual para fins de abertura de créditos adicionais. Desta forma, os gestores públicos fazem uso desse instrumento de forma totalmente discricionária e sem nenhuma razoabilidade.

Os resultados mostraram que há excesso de anulação de despesa, analisando os limites percentuais de anulação de despesa que levou o órgão de controle a rejeitar a prestação de contas de diversos municípios, constatou-se que cerca de 40% dos municípios deveriam também ter suas contas rejeitadas seguindo o mesmo critério.

Ato contínuo, utilizou-se uma medida estatística com a finalidade de se verificar a correlação entre o percentual de despesas anuladas para uso de créditos adicionais suplementares e os indicadores de gestão fiscal e de desenvolvimento humano dos municípios. Os resultados mostraram que uma maior anulação de despesa nos municípios de Pernambuco leva a uma piora dos índices de gestão fiscal e do IDHM. Também foi possível constatar que municípios onde o prefeito tem maioria de aliados no Legislativo, o percentual de anulação de despesas para abertura de créditos adicionais é maior.

BIBLIOGRAFIA

ABREU, J.; BANDEIRA, P.; FERREIRA, V. **Análise Do Impacto Da Abertura De Créditos Adicionais No Planejamento Orçamentário: Estudo Em Uma Agência Executiva**. I Congresso Internacional de Desempenho do Setor Público - CIDESP, 2017.

BALDISSERA, J.; COSTA, R.; DALL'ASTA, D.; FIISRT, C. Influência das Características Políticas e Eleitorais Sobre a Abertura de Créditos Adicionais **Revista Contabilidade, Gestão e Governança**, v. 22, n. 1, p.101-117, jan./abr. 2019.

BONINI, E. Principais tabelas estatísticas aplicadas à contabilidade e à auditoria. **Rev. adm. empres.**, vol.19, n.3, jul/set. 1979.

FIIRST, C.; LOPES, E.; DALL'ASTA, D.; SILVA, T. **A Influência Dos Créditos Adicionais no Desempenho Financeiro dos Municípios do Estado do Paraná**. XII Congresso Anpcont, 2019.

GIACOMONI, J. **Orçamento Público**. 16. Ed. São Paulo: Atlas, 2012.

GREEN, W. H. **Econometrics Analysis**. 7. ed. Harlow: Pearson, 2012.

KANAYAMA, R.; TOMIO, F; FILHO, I. Impeachment, Créditos Adicionais do Governo Federal e o Processo Decisório Orçamentário: Um Novo Dilema para o Direito e para a Política? **Revista da Faculdade de Direito UFPR**. v. 62, n. 3, p. 323-347, set./dez. 2017.

MILANEZI, A.; MONTE-MOR, D. **O Efeito da Utilização de Créditos Adicionais Suplementares no Julgamento das Contas Anuais dos Municípios Capixabas**. XI Congresso Anpcont, 2017.

ROCHA, C. M. Orçamento Público no Brasil. **Journal of Accounting, Management and Governance**. v. 4, n. 2, 2001.

WOOLDRIDGE, J.M. 2002. **Econometric Analysis of Cross Section and Panel Data**. Cambridge, MA: MIT Press.