**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA (UnB)**

**FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO, CONTABILIDADE E GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS (FACE)**

**DEPARTAMENTO DE ADMINISTRAÇÃO (ADM)**

**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO (PPGA)**

**ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL**

**RODRIGO MARCIANO RIBEIRO**

# GOVERNANÇA ORÇAMENTÁRIA E A EFETIVIDADE DO PLANEJAMENTO MUNICIPAL:

Um Estudo sobre o Distanciamento Entre o Planejado e o Executado.

**Brasília (DF)**

**2026**

**RODRIGO MARCIANO RIBEIRO**

# GOVERNANÇA ORÇAMENTÁRIA E A EFETIVIDADE DO PLANEJAMENTO MUNICIPAL:

Um Estudo sobre o Distanciamento Entre o Planejado e o Executado.

Trabalho de conclusão de curso apresentado ao Departamento de Administração e ao PPGA da Universidade de Brasília como requisito parcial para a obtenção do certificado de Especialista em Gestão Pública Municipal.

Orientador(a): Prof. Dr. Edmilson Soares Campos

**RODRIGO MARCIANO RIBEIRO**

**GOVERNANÇA ORÇAMENTÁRIA E A EFETIVIDADE DO PLANEJAMENTO MUNICIPAL:**
Um estudo sobre o distanciamento entre o planejado e o executado.

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof. Dr. Edmilson Soares Campos

PPGA/FACE/UnB

Presidente – Orientador(a)

---

Profª Drª Patrícia Floriani Mansur

PPGA/FACE/UnB

Membro Interno

## RESUMO

O presente trabalho científico analisa minuciosamente a efetividade do planejamento orçamentário no âmbito da Gestão Pública Municipal, conferindo um enfoque especial ao fenômeno da ficção orçamentária verificado no município de Goianésia, em Goiás. A investigação busca compreender os fatores determinantes que contribuem para o descompasso crônico existente entre os instrumentos de planejamento previstos na Constituição Federal (PPA, LDO e LOA) e a efetiva execução financeira observada em um período de quatro anos. Sob o aspecto metodológico, a pesquisa delineia-se como um estudo de caso de caráter descritivo, com uma abordagem mista que articula as vertentes quantitativas e qualitativas. A coleta e o tratamento de dados fundamentaram-se em rigorosa análise documental e na percepção direta dos gestores públicos envolvidos no processo orçamentário. Os resultados obtidos evidenciam que, embora a conformidade legal e formal seja estritamente atendida, o incrementalismo orçamentário histórico e a acentuada rigidez das despesas obrigatórias geram uma grave desarticulação entre os níveis estratégico e operacional. Conclui-se, portanto, que o fortalecimento contínuo dos mecanismos de governança e do controle interno constitui uma medida essencial para mitigar a ineficiência alocativa e assegurar que a peça orçamentária atue como indutora real do desenvolvimento local.



**Palavras-chave:** Governança Orçamentária; Planejamento Municipal; Ficção Orçamentária; Responsabilidade Fiscal; Gestão Pública Municipal.

## ABSTRACT

This scientific study thoroughly analyzes the effectiveness of budgetary planning within Municipal Public Management, focusing specifically on the phenomenon of budgetary fiction observed in the municipality of Goianésia, Goiás. The investigation seeks to understand the determining factors contributing to the chronic mismatch between the planning instruments provided for in the Brazilian Federal Constitution—namely the Multi-Year Plan (PPA), the Budgetary Guidelines Law (LDO), and the Annual Budget Law (LOA)—and the actual financial execution observed over a four-year period. Methodologically, the research is structured as a descriptive case study with a mixed-methods approach, combining quantitative and qualitative dimensions. Data collection and analysis were grounded in a rigorous documentary review and the direct insights of public managers involved in the budgetary process. The findings reveal that while legal and formal compliance is strictly maintained, historical budgetary incrementalism and the pronounced rigidity of mandatory expenditures lead to a severe disconnect between the strategic and operational levels. Consequently, it is concluded that the continuous strengthening of governance mechanisms and internal control is essential to mitigate allocative inefficiency and ensure that the budget functions as a genuine driver of local development.



**Keywords:** Budgetary Governance; Municipal Planning; Budgetary Fiction; Fiscal Responsibility; Municipal Public Management.

# SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO ..... 7
2 REFERENCIAL TEÓRICO ..... 8
2.1 Do Modelo Burocrático à Nova Gestão Pública (NGP) ..... 8
2.2 Governança Pública: Conceitos e Princípios no Contexto Municipal ..... 10
2.3 A Lei de Responsabilidade Fiscal e a Integração do Ciclo Orçamentário ..... 10
2.4 O Fenômeno da Ficção Orçamentária e o Distanciamento Prático ..... 12
3 METODOLOGIA ..... 13
4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS ..... 16
4.1 O Incrementalismo Orçamentário e Distanciamento do Planejamento ..... 16
4.2 Controle Interno e os Limites da Governança Orçamentária ..... 23
4.3 Discussão dos Resultados e a NGP ..... 24
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS ..... 25
APÊNDICES ..... 29

## 1 INTRODUÇÃO

A administração pública brasileira, sob a égide da Constituição Federal de 1988 e da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), consolidou o planejamento orçamentário como um pilar de sustentação da gestão fiscal responsável. Sob uma perspectiva positiva, a institucionalização de instrumentos como o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) conferiu previsibilidade ao gasto público e permitiu o acompanhamento sistemático por órgãos de controle externo e pela sociedade. A obrigatoriedade desses ritos burocráticos assegura que a arrecadação municipal seja gerida dentro de parâmetros legais de transparência, mitigando o voluntarismo político e estabelecendo bases técnicas para a governança local, o que favorece a integridade das contas e a segurança jurídica administrativa.

O cumprimento rigoroso das formalidades legais nem sempre se traduz em eficiência alocativa, revelando fatores negativos que fragilizam a gestão municipal. No cotidiano das prefeituras, o orçamento frequentemente se dissocia da realidade operacional, resultando no fenômeno da ficção orçamentária. A severa rigidez das despesas obrigatórias - como folha de pagamento e mínimos constitucionais - aliada ao incrementalismo nas dotações, restringe a margem de atuação estratégica do gestor. Esse cenário gera um descompasso técnico em que o planejamento previsto no PPA perde aderência frente à execução financeira real da LOA, esvaziando a função indutora do orçamento e comprometendo a efetiva entrega de valor público à população, que vê o planejamento ser substituído por uma gestão de caixa casuística e imediatista.

Diante de um cenário de fragmentação entre a intenção planejada e a ação executada, o presente estudo busca responder à seguinte questão: Quais fatores contribuem para o descompasso entre o planejamento orçamentário formal e a efetiva execução financeira no âmbito da Gestão Pública Municipal?

Diante da problemática exposta, este estudo objetiva **analisar a efetividade dos instrumentos de planejamento orçamentário - PPA, LDO e LOA - quanto aos fatores determinantes da divergência entre o planejado e o executado na gestão municipal.**

No intuito de alcançar o objetivo geral previamente estabelecido, faz-se necessário cumprir os seguintes objetivos específicos:

- Desenvolver um estudo acurado da legislação e das normas de governança pública que regulam o ciclo orçamentário municipal;
- Analisar a aderência técnica entre os programas previstos no Plano Plurianual (PPA) e a

execução financeira consolidada na Lei Orçamentária Anual (LOA);

- Avaliar o papel do controle interno e da governança orçamentária como ferramentas de mitigação da ineficiência alocativa nos municípios.

Metodologicamente, este trabalho caracteriza-se como um estudo de caso descritivo aplicado ao município de Goianésia (GO). A pesquisa fundamenta-se em uma abordagem mista que alia a análise documental sistemática das peças orçamentárias ao levantamento qualitativo da percepção dos gestores municipais, articulando as vertentes quantitativa e qualitativa de coleta e tratamento de dados para compreender os fluxos decisórios do ciclo orçamentário.

Academicamente, a pesquisa justifica-se ao investigar o hiato de implementação sob a ótica da Nova Gestão Pública (NGP), oferecendo uma análise empírica das causas estruturais da ficção orçamentária em municípios de médio porte. Na esfera prática, o estudo busca promover a eficiência alocativa e a otimização do capital público em cenários de escassez, fornecendo subsídios técnicos para fortalecer a *accountability* e a conversão da arrecadação em valor público real.

Para tanto o presente trabalho encontra-se estruturado em seis partes, iniciando por esta introdução que apresenta a contextualização, o problema, os objetivos e a relevância da pesquisa; a segunda seção expõe o referencial teórico sobre modelos de administração e governança, enquanto a terceira detalha a metodologia de estudo de caso descritivo; a quarta seção dedica-se às análises e resultados, focando no incrementalismo e na rigidez orçamentária que consolidam o fenômeno da ficção municipal, seguida pelas considerações finais com conclusões e recomendações, e, por fim, as referências.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

### 2.1 Do Modelo Burocrático à Nova Gestão Pública (NGP)

A transição dos modelos de administração pública no Brasil moldou o atual cenário de planejamento municipal. Esse processo não se caracterizou como uma simples sucessão cronológica, mas como uma sobreposição de camadas conceituais e normativas. O modelo burocrático weberiano, embora essencial para a superação do patrimonialismo - por meio do rigor processual, da impessoalidade e da segurança jurídica -, acabou por gerar disfunções estruturais. Entre essas disfunções, destaca-se o excesso de formalismo, cuja necessidade de registrar,

documentar e carimbar cada etapa transforma os fluxos financeiros em burocracias lentas. Como consequência, há um impacto direto na celeridade dos procedimentos, o que gera atrasos nas aquisições, eleva os custos e obriga o Estado a pagar mais caro por serviços emergenciais ou a sofrer com a inflação enquanto o processo tramita.

Em municípios de médio porte, essa rigidez frequentemente se manifesta na priorização do rito em detrimento do impacto real: o gestor público concentra-se estritamente no cumprimento da norma, negligenciando a eficácia e a flexibilidade necessárias para responder às demandas dinâmicas da sociedade local.

Com a Reforma do Aparelho do Estado na década de 1990, emergiu a Nova Gestão Pública (NGP), deslocando o paradigma do controle de meios para o foco nos resultados e na geração de valor público. Conforme assevera Matias-Pereira (2022), a NGP exige que o orçamento municipal deixe de ser uma peça meramente autorizativa de gastos para se converter em um instrumento gerencial e estratégico. No contexto local, essa transição é complexa, pois demanda capacidade institucional e técnica que, muitas vezes, não acompanham a autonomia federativa conferida aos municípios pela Constituição Federal de 1988. A implementação da NGP no Brasil ganhou contornos formais com o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (BRASIL, 1995), o qual introduziu a lógica da administração pública gerencial. No entanto, em nível municipal, essa transição frequentemente resulta em um modelo híbrido e, por vezes, disfuncional. Enquanto o topo da pirâmide administrativa tenta adotar indicadores de desempenho e contratualização de resultados, as bases operacionais permanecem presas a ritos burocráticos rígidos. Essa sobreposição gera o que Abrucio (1997) e Bresser-Pereira (1996) denominam de gerencialismo incompleto, em que a estrutura é moderna no discurso, mas a prática permanece reativa e focada no controle de meios, dificultando a agilidade necessária para que o planejamento orçamentário responda às flutuações da arrecadação local.

A persistência de traços burocráticos weberianos em estruturas que tentam adotar o discurso gerencial gera o que a literatura sociológica, a partir de Merton (1978), denomina de patologia burocrática. Isso ocorre quando o rigor processual, criado para garantir a impessoalidade, torna-se um fim em si mesmo, gerando lentidão e distanciamento do interesse público. No contexto de Goianésia, essa sobreposição de modelos dificulta a agilidade necessária para o remanejamento orçamentário frente a crises fiscais, pois o gestor permanece preso a fluxos de trabalho que priorizam a forma sobre o resultado substantivo.

## 2.2 Governança Pública: Conceitos e Princípios no Contexto Municipal

A governança pública compreende o conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão. Segundo Matias-Pereira (2022), a governança difere da gestão propriamente dita: enquanto esta se concentra na execução operacional, aquela incide sobre a tomada de decisão estratégica e a salvaguarda da transparência. No âmbito municipal, os princípios fundamentais incluem a transparência de dados, a equidade na distribuição de políticas e o *compliance* regulatório. As falhas na aplicação prática dos princípios de *accountability* (dever de prestar contas e responsabilização) e de transparência substantiva são os principais indutores do distanciamento entre as promessas do plano e a efetiva entrega de políticas públicas à sociedade, fragilizando a legitimidade das instituições locais. Aprofundando essa perspectiva, o Tribunal de Contas da União (TCU, 2020) estabelece que a governança no setor público se assenta sobre três pilares fundamentais: Liderança, Estratégia e Controle. A liderança refere-se à integridade e competência dos agentes políticos; a estratégia envolve a definição clara de objetivos e o alinhamento de recursos; e o controle assegura que os processos internos mitiguem riscos de desvio ou erro. No cenário municipal, a falha em qualquer um desses pilares compromete a governança orçamentária. Sem uma estratégia real que conecte as metas do PPA à disponibilidade de caixa, a governança torna-se meramente retórica, servindo apenas para o cumprimento de conformidades legais perante os órgãos de controle externo, sem gerar valor público substantivo para o cidadão.

Para que a governança orçamentária seja efetiva, é imperativo que o município adote mecanismos de monitoramento concomitante. A governança não se limita ao cumprimento de leis; ela envolve a capacidade de liderança em articular os recursos escassos com as prioridades sociais. Segundo o referencial do TCU, a estratégia municipal deve ser alimentada por dados reais de desempenho, e não apenas por estimativas de receita. Sem essa conexão, a prestação de contas torna-se meramente formal, focada apenas na ausência de irregularidades contábeis, sem avaliar se o gasto realmente atingiu o objetivo social previsto no plano original.

## 2.3 A Lei de Responsabilidade Fiscal e a Integração do Ciclo Orçamentário

A Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF) consolidou o planejamento como um dever funcional no ordenamento jurídico brasileiro, estabelecendo que a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente para prevenir riscos e

corrigir desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas. Para as administrações municipais, a LRF impôs a necessidade de um controle interno rigoroso, exigindo a harmonização estrita da tríade orçamentária: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). O PPA define o planejamento estratégico de médio prazo por meio de diretrizes, objetivos e metas (DOM). A LOA estima receitas e fixa despesas para a execução das políticas, enquanto a LDO atua como a ponte técnica e o filtro anual que seleciona o que será priorizado dentro do plano plurianual. A articulação técnica e a função macro desses instrumentos estão sintetizadas no Quadro 1:

**Quadro 1 – Instrumentos de Planejamento Orçamentário**

| INSTRUMENTO | | FUNÇÃO PRINCIPAL | PRAZO / HORIZONTE |
|---|---|---|---|
| **Plano Plurianual** | **PPA** | Planejamento estratégico de médio prazo; define diretrizes, objetivos e metas (DOM). | 4 anos |
| **Lei de Diretrizes Orçamentárias** | **LDO** | Ponte entre o estratégico (PPA) e o operacional (LOA); define metas e prioridades anuais. | Anual |
| **Lei Orçamentária Anual** | **LOA** | Estima receitas e fixa despesas; autoriza a execução das políticas públicas. | Anual (Execução) |

***Fonte:*** *Dados da pesquisa.*

A LRF não instituiu apenas limites de gastos com pessoal e endividamento; ela elevou o planejamento ao status de dever funcional do administrador público. A integração do ciclo orçamentário (PPA-LDO-LOA) é a ferramenta que a lei dispõe para evitar o voluntarismo político, exigindo que cada despesa esteja previamente amparada por uma meta estratégica. No entanto, a inadequação técnica entre esses instrumentos, em que a LDO perde sua função de filtro anual, compromete a higidez fiscal a longo prazo. A sustentabilidade das contas públicas depende, portanto, de uma integração que seja técnica e não apenas burocrática.

Na prática da Gestão Pública Municipal (GPM), contudo, a efetividade desse ciclo enfrenta uma severa desarticulação técnica. Observa-se um fenômeno onde o PPA é elaborado de forma excessivamente ambiciosa ou genérica, visando apenas o cumprimento formal, enquanto a LOA encontra-se severamente limitada pela arrecadação real e pela rigidez das despesas obrigatórias. Diante dessa desconformidade, a LDO, que deveria promover o necessário alinhamento entre as demandas programáticas e a capacidade fiscal, acaba por ser reduzida a um documento repetitivo e meramente formalista.

Quando o PPA deixa de nortear a gestão e a LOA é elaborada por mero incrementalismo, o planejamento estratégico é esvaziado, reduzindo o orçamento a uma formalidade necessária à liberação de recursos para o custeio da máquina pública.

## 2.4 O Fenômeno da Ficção Orçamentária e o Distanciamento Prático

O termo ficção orçamentária, amplamente dissecado por Giacomoni (2012) e Rezende (2001), descreve a existência de leis orçamentárias formalmente perfeitas, mas materialmente desconectadas da realidade fiscal do ente público. Esse fenômeno é impulsionado por três fatores estruturais: a superestimativa de receitas motivada por pressões políticas para incluir novas despesas, a rigidez orçamentária decorrente de vinculações constitucionais (saúde, educação, folha de pagamento) e as incertezas macroeconômicas que afetam repasses como o Fundo de Participação dos Municípios (FPM). Como resultado, a execução financeira passa a ser gerida casuisticamente por meio de sucessivos créditos suplementares e contingenciamentos, transformando o planejamento original em uma peça puramente figurativa.

A ficção orçamentária é alimentada pela falta de uma contabilidade gerencial que forneça dados prospectivos confiáveis. Segundo *Slomski* (2021), a ausência de um controle interno que monitore a aderência ao plano estratégico permite que créditos suplementares sejam abertos sem a devida análise de impacto nas metas de longo prazo. Isso cria um ciclo vicioso onde o planejamento morre no primeiro trimestre do exercício financeiro, sendo substituído por uma gestão de caixa casuística e imediatista.

Além dos fatores políticos, a rigidez orçamentária brasileira é um catalisador desse fenômeno. Com cerca de 90% das receitas municipais já vinculadas a despesas obrigatórias (folha e mínimos constitucionais), a margem para o planejamento estratégico real é ínfima. Essa escassez de recursos livres leva o gestor a superestimar receitas para equilibrar o orçamento no papel, sabendo previamente que tais valores não se realizarão, o que caracteriza a essência da ficção orçamentária.

Para mitigar esse cenário em Goianésia, a análise empírica deve verificar se o município utiliza mecanismos de governança substantiva ou se apenas replica fórmulas burocráticas. O fortalecimento da *accountability* não deve ser visto apenas como uma exigência dos tribunais de contas, mas como uma ferramenta de sobrevivência institucional que permite ao município

priorizar o que realmente gera valor público, reduzindo a distância entre o que foi prometido no plano e o que é entregue na prática.

## 3 METODOLOGIA

O desenvolvimento desta pesquisa pauta-se por um delineamento de estudo de caso descritivo, estruturado operacionalmente por meio de uma abordagem mista, a qual articula as vertentes quantitativas e qualitativas de coleta e tratamento de dados. A opção pelo formato de estudo de caso fundamenta-se na necessidade de se investigar o fenômeno da governança e da eficácia orçamentária dentro de uma realidade institucional delimitada, complexa e dotada de dinâmicas próprias. Sob o aspecto quantitativo, o estudo concentra-se na mensuração estatística descritiva e no cálculo minucioso dos desvios existentes entre as dotações orçamentárias inicialmente planejadas e os montantes financeiros efetivamente liquidados ao longo da execução financeira municipal. Simultaneamente, a vertente qualitativa busca tornar evidentes as nuances interpretativas, os fluxos decisórios informais e as justificativas de ordem política e técnica que culminam na lacuna de implementação orçamentária. A convergência programada dessas duas abordagens garante que a análise não se restrinja a apontar distorções numéricas abstratas, mas avance significativamente na investigação das causas estruturais, organizacionais e comportamentais que permeiam a burocracia pública local.

Diante dessa necessidade técnica de circunscrever o objeto de estudo para possibilitar o aprofundamento operacional, a pesquisa foi integralmente desenvolvida no âmbito da administração pública do município de Goianésia, situado na região central do Estado de Goiás (GO). A seleção deste cenário baseado na experiência justifica-se por sua notável relevância socioeconômica no contexto regional e, fundamentalmente, pela premência de se avaliar como administrações municipais de médio porte gerenciam a severa rigidez fiscal e as pressões do incrementalismo político face às modernas exigências de governança e responsabilidade fiscal. Goianésia funciona como um modelo representativo de centenas de municípios que, apesar de possuírem arrecadação própria oriunda do dinamismo local, enfrentam forte vinculação orçamentária e dependência de repasses externos.

O recorte temporal fixado compreende um intervalo de análise plurianual recente, o qual permite abranger um ciclo completo e consolidado de planejamento e execução orçamentária municipal. Essa amplitude temporal cumpre a função técnica essencial de mitigar potenciais

distorções estatísticas causadas por flutuações econômicas atípicas, crises de arrecadação sazonais ou alterações conjunturais em um único exercício financeiro, franqueando ao pesquisador uma observação longitudinal e consistente do comportamento das finanças públicas locais. Desta forma, o desenho metodológico assegura o isolamento de variáveis temporárias, permitindo focar estritamente nos padrões estruturais da gestão fiscal do município.

O universo amostral desta investigação subdivide-se em dois blocos metodológicos distintos, porém estritamente complementares: A legislação referente à matéria e os sujeitos institucionais atuantes diretamente na gestão fiscal. A Legislação é constituída pela totalidade das peças orçamentárias de natureza obrigatória que regulam o município de Goianésia no período sob exame, compreendendo formalmente o Plano Plurianual (PPA), as Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e as Leis Orçamentárias Anuais (LOA), além dos balanços gerais consolidados de encerramento de exercício. Por sua vez, a amostra humana, selecionada mediante critérios de acessibilidade, intencionalidade e tipicidade técnica, é composta por agentes públicos estratégicos diretamente envolvidos no processo de formulação, monitoramento, controle e execução orçamentária, tais como o secretário municipal de finanças, os contadores públicos, os planejadores setoriais e os técnicos responsáveis pelo órgão central de controle interno do município.

Para capturar com exatidão os dados contidos nos demonstrativos numéricos e a percepção dos atores da burocracia, delineou-se o emprego de dois instrumentos principais: roteiros de extração documental padronizados e roteiros de entrevista semiestruturada. O roteiro de extração documental foi estruturado eletronicamente para fins de registrar, de forma sistemática e invariável, as dotações orçamentárias iniciais, as modificações por créditos adicionais e os valores finais liquidados correspondentes a cada função de governo e programa macroestrutural. Paralelamente, o roteiro de entrevista semiestruturada foi confeccionado contendo perguntas abertas e reflexivas, validadas teoricamente com esteio nos conceitos de ficção orçamentária, patologia burocrática weberiana e *accountability* substantiva, estimulando os entrevistados a discorrerem livremente sobre os reais gargalos processuais e políticos do fluxo decisório local.

A coleta dos dados secundários processou-se por meio de pesquisa eletrônica minuciosa e exaustiva nos portais oficiais da transparência do Poder Executivo (Prefeitura Municipal de Goianésia) e do Poder Legislativo (Câmara Municipal de Goianésia). O procedimento de busca nos *sites* institucionais obedeceu a um protocolo estrito e linear: inicialmente, efetuou-se o acesso

aos endereços eletrônicos oficiais de ambas as casas, direcionando-se os comandos de navegação para a plataforma da transparência pública e, em seguida, para as respectivas abas de Leis Orçamentárias e Prestações de Contas. Nesses diretórios virtuais, foram localizados e descarregados, em formato digital nativo, os textos integrais aprovados do PPA, da LDO e da LOA, acompanhados obrigatoriamente dos Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (RREO) pertinentes ao último bimestre de cada exercício financeiro, peça contábil que encerra formalmente os resultados anuais. Para a coleta de dados primários durante o período analisado, executaram-se contatos e agendamentos prévios com os gestores selecionados, procedendo-se à aplicação do roteiro de entrevistas em ambiente digital, por meio de aplicativo de mensagens, com estrito compromisso de sigilo institucional e anonimato pessoal.

A partir da efetiva consolidação do material empírico de campo, os dados quantitativos extraídos dos portais de transparência ativa foram organizados e processados eletronicamente com o suporte do software de planilha eletrônica Microsoft Excel. No ambiente interno desse programa, estruturou-se uma matriz analítica tridimensional onde, na primeira coluna, dispuseram-se as classificações funcionais-programáticas da despesa pública; na segunda coluna, imputaram-se as despesas fixadas na LOA; e, na terceira, inseriram-se os saldos de despesas liquidadas reportados no RREO consolidado.

Para quantificar o distanciamento entre as metas planejadas e a execução real, utilizou-se o cálculo do Índice de Aderência Orçamentária (IAO) correspondente a cada programa governamental. O cálculo operacionaliza-se por meio da divisão do valor acumulado das despesas efetivamente liquidadas ao final do exercício pelo montante da dotação orçamentária inicialmente prevista na LOA aprovada, conforme detalhado na Equação 1 da seção 4.1. Distorções metricamente expressivas, situadas significativamente distantes da marca de paridade de 100%, foram isoladas e categorizadas como evidências empíricas de distanciamento prático ou materialização do fenômeno da ficção orçamentária municipal.

Concomitantemente, os dados qualitativos resultantes das entrevistas transcritas foram tratados por meio da técnica de Análise de Conteúdo, realizando-se a decomposição sistemática dos relatos em unidades de registro de acordo com a frequência e relevância temática. Estas unidades foram posteriormente agregadas e discutidas em torno de três campos temáticos centrais definidos a priori: O incrementalismo orçamentário deliberado, a rigidez estrutural das despesas mandatórias e a capacidade de atuação concomitante do órgão central de controle interno.

Como limitação metodológica preponderante e indissociável deste desenho de pesquisa, aponta-se a natureza única inerente ao método do estudo de caso, cujos achados e inferências refletem estritamente a realidade político-administrativa, fiscal e institucional particular do município de Goianésia, obstaculizando a generalização estatística linear ou irrestrita para os demais entes federativos brasileiros. Adicionalmente, a investigação condiciona-se diretamente à qualidade, integridade e tempestividade da transparência ativa praticada nos portais eletrônicos visitados. Eventuais lapsos temporais na atualização dos anexos fiscais ou assimetrias de classificação contábil entre as bases de dados do Executivo e do Legislativo exigiram exaustivas rechecagens manuais de conciliação por parte do pesquisador, circunstância que tendeu a reduzir a velocidade do processamento de dados, sem, contudo, comprometer o rigor analítico, a precisão científica e a plena replicabilidade da rota metodológica integralmente consagrada nesta pesquisa.

# 4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

## 4.1 O Incrementalismo Orçamentário e Distanciamento do Planejamento

A análise empírica do ciclo orçamentário de Goianésia (GO) entre os exercícios de 2022 e 2025 revela um descompasso estrutural entre as estimativas delineadas nos instrumentos formais de planejamento e a execução financeira real das políticas públicas. Para mensurar cientificamente a magnitude desse distanciamento, esta pesquisa utiliza, conforme mencionado anteriormente o Índice de Aderência Orçamentária (IAO), uma métrica de avaliação de desempenho fiscal consolidada no âmbito do controle externo e das finanças públicas nacionais (MGI, 2022; TCU, 2021). O IAO consiste em um indicador de consistência técnica, de domínio público e referenciado por órgãos reguladores, voltado a quantificar o grau de convergência ou divergência entre as fases de planejamento e de execução do ciclo orçamentário. O IAO consiste, portanto, em um indicador de consistência que afere a fidelidade da execução financeira em relação à dotação inicialmente autorizada pelo Poder Legislativo na Lei Orçamentária Anual (LOA). Trata-se de um instrumento analítico fundamental para diagnosticar a eficácia alocativa do ente federativo, demonstrando se o orçamento municipal funciona de fato como um indutor real e previsível de desenvolvimento ou se foi reduzido a uma peça puramente figurativa, descaracterizada ao longo do exercício por contingenciamentos severos ou pela abertura desmedida de créditos adicionais suplementares. Do ponto de vista analítico, o cálculo do IAO operacionaliza-se textualmente pela divisão do valor

acumulado das despesas efetivamente liquidadas no encerramento do exercício financeiro pelo montante da dotação orçamentária inicial fixada na LOA, multiplicando-se o quociente obtido pelo fator cem para a obtenção do indicador percentual final, exemplificado na Equação 1:

$$\mathbf{IAO = [\ Despesa\ Liquidada\ /\ Dotação\ Inicial\ (LOA)\ ] \times 100} \qquad \mathbf{(1)}$$

A marca de paridade ideal situa-se em 100%, indicando que o montante planejado e autorizado pelo Poder Legislativo municipal foi integralmente convertido em entregas públicas materiais. Desvios expressivos para cima (superincorporação por créditos adicionais) ou para baixo (contingenciamentos severos) revelam a materialização da ficção orçamentária, impulsionada pelo incrementalismo reativo nas dotações.

A Tabela 1 consolida a evolução longitudinal da despesa total e das funções finalísticas estratégicas do município ao longo do ciclo do PPA analisado:

**Tabela 1 – Evolução do Índice de Aderência Orçamentária - Goianésia 2022 a 2025**

| EXERCÍCIO | FUNÇÃO DE GOVERNO | DOTAÇÃO INICIAL NA LOA (R$) | DESPESA LIQUIDADA (R$) | IAO (%) | DESVIO RELATIVO (%) |
|---|---|---|---|---|---|
| 2022 | TOTAL [1] (Exceto Intra) | 312.640.803,03 | 279.213.117,54 | 89,31% | -10,69% |
| | 04 - Administração | 29.286.303,50 | 4.395.201,08 | 15,00% | -85,00% |
| | 10 - Saúde | 42.775.948,80 | 70.445.402,29 | 164,68% | +64,68% |
| | 12 - Educação | 57.798.395,00 | 67.328.798,65 | 116,49% | +16,49% |
| 2023 | TOTAL (Exceto Intra) | 307.701.250,00 | 306.979.523,14 | 99,77% | -0,23% |
| | 04 - Administração | 26.825.000,00 | 31.718.754,84 | 118,24% | +18,24% |
| | 10 - Saúde | 72.210.000,00 | 72.385.079,83 | 100,24% | +0,24% |
| | 12 - Educação | 68.321.485,00 | 74.804.273,62 | 109,49% | +9,49% |
| 2024 | TOTAL (Exceto Intra) | 302.148.000,00 | 363.154.638,03 | 120,19% | +20,19% |
| | 04 - Administração | 29.859.400,00 | 43.400.058,66 | 145,35% | +45,35% |
| | 10 - Saúde | 60.948.720,00 | 96.576.750,64 | 158,46% | +58,46% |
| | 12 - Educação | 74.155.880,00 | 88.783.327,13 | 119,73% | +19,73% |
| | 15 - Urbanismo | 31.733.000,00 | 36.920.471,52 | 116,35% | +16,35% |
| 2025 | TOTAL (Exceto Intra) | 337.167.452,56 | 335.347.031,69 | 99,46% | -0,54% |
| | 04 - Administração | 33.191.709,04 | 31.945.794,51 | 96,25% | -3,75% |
| | 10 - Saúde | 67.756.597,15 | 83.114.835,08 | 122,67% | +22,67% |
| | 12 - Educação | 82.431.676,21 | 88.128.007,31 | 106,91% | +6,91% |
| | 15 - Urbanismo | 31.215.420,96 | 30.825.318,79 | 98,75% | -1,25% |

***Fonte:*** Dados da Pesquisa com base em dados do Portal da Transparência de Goianésia (2026).

Os dados dispostos na Tabela 1 tornam evidente que a elaboração da Lei Orçamentária Anual em Goianésia não decorre de uma avaliação prospectiva das demandas sociais reais alinhadas ao PPA, mas sim de uma reprodução incremental com reajustes nominais marginais. O ano de 2022 ilustra de forma empírica a fragilidade desse ciclo orçamentário. Enquanto a execução global do município estagnou em 89,31% da estimativa fixada na LOA, causado por frustração da

[1] Nota explicativa: A exclusão das operações intra-orçamentárias (Exceto Intra) cumpre estritamente as diretrizes metodológicas da STN e o princípio da especificação orçamentária. As despesas intra-orçamentárias representam transações financeiras entre órgãos e entidades pertencentes à mesma estrutura jurídica do município. A exclusão dessas operações do montante global é indispensável para neutralizar o fenômeno da dupla contagem e a consequente inflação artificial dos balanços consolidados, garantindo que o IAO reflita com fidedignidade o fluxo real de recursos aplicados nas políticas públicas

receita corrente ou de contingenciamento preventivo, as despesas referentes à Saúde seguiram a lógica inversa. A pasta exigiu uma abertura expressiva de créditos suplementares ao longo do exercício, culminando em um IAO de 164,68%. Esse desvio de quase 65% em relação ao planejado expõe as limitações do modelo incremental: ao projetar o orçamento da saúde baseando-se estritamente em séries históricas engessadas, a administração local ignora os picos sazonais de demanda e a pressão crônica da judicialização de medicamentos, tornando a peça orçamentária inicial obsoleta ainda no primeiro semestre.

O fenômeno inverte-se no exercício de 2024. A despesa total liquidada saltou para R$ 363.154.638,03, superando a dotação inicial em 20,19%. Esse comportamento expansivo reflete-se em todas as funções-chave: a Administração Geral operou com um IAO hipertrofiado de 145,35%, enquanto a Saúde atingiu 158,46%. Em termos práticos, mais de um terço do orçamento executado em 2024 dependeu da abertura de créditos suplementares e remanejamentos de última hora. Esse padrão reativo corrobora a tese de que a LOA funciona como uma peça meramente autorizativa de caráter genérico, esvaziando a função macro do planejamento estratégico. Em 2025, embora o IAO global reflita uma aparente precisão métrica de 99,46%, o exame desagregado por funções desmistifica o equilíbrio contábil. A função Saúde manteve-se cronicamente subestimada na peça inicial, exigindo expansão de 22,67%, com o IAO de 122,67% durante o ano. O alinhamento forçado do total geral decorre, portanto, do sacrifício de investimentos discricionários e do represamento de despesas em outras pastas menos protegidas por vinculações constitucionais.

O distanciamento métrico evidenciado no Índice de Aderência Orçamentária (IAO) deixa de ser uma mera incongruência estatística e passa a refletir uma cultura administrativa sistêmica. Na prática cotidiana da burocracia municipal, a peça orçamentária é percebida como um instrumento formalista, cuja rigidez inicial cede espaço a uma gestão financeira reativa, baseada no binômio contingenciamento-suplementação. Essa desconexão entre a teoria jurídica do planejamento e a realidade material da tesouraria foi corroborada pelo relato do responsável pelo setor financeiro do município, que atua há anos na função, ao ser questionado sobre o distanciamento entre o planejado na LOA e a realidade, o entrevistado informou, conforme exposto no Quadro 2:

**Quadro 2 – Relato sobre as alterações na LOA**

| |
|---|
| O departamento financeiro se limita a realizar os pagamentos. Somos chamados [apenas] para informar o saldo disponível em conta, a fim de verificar a viabilidade de quitar determinada despesa [...]. Não há um planejamento ou cumprimento da lei orçamentária. Não existe um mecanismo de previsão de receitas no Município; normalmente pensa-se nas despesas para, posteriormente, "decidir" a receita. |

***Fonte:*** Dados da Pesquisa

Esse depoimento crucial ratifica empiricamente a tese do gerencialismo incompleto. A LOA cumpre o seu papel de legitimação política e segurança jurídica perante o Poder Legislativo e os órgãos de controle, mas falha em sua função precípua de guiar a alocação eficiente de recursos, operando sob a lógica do compromisso com o possível em detrimento do planejado.

O segundo campo analítico investiga as causas técnicas da desconexão orçamentária, identificando o peso das despesas obrigatórias de caráter mandatário como o fator preponderante para o engessamento da gestão local. No âmbito municipal, a rigidez fiscal manifesta-se majoritariamente em duas frentes: os gastos com pessoal e encargos sociais e o cumprimento dos mínimos constitucionais em Saúde e Educação.

O monitoramento longitudinal das despesas com pessoal ativo e inativo revela que Goianésia opera no limite de sua capacidade fiscal, gerando o fenômeno da patologia burocrática, onde a manutenção da máquina administrativa absorve a quase totalidade dos recursos livres.

A Tabela 2 apresenta o impacto consolidado desses gastos:

**Tabela 2 – Despesa com Pessoal e Vinculações Constitucionais**

| ANO | RECEITA CORRENTE LÍQUIDA RCL (R$) | DESPESA COM PESSOAL (R$) | COMPROMETIMENTO DA RCL COM PESSOAL (%) | APLICAÇÃO | | SOMATÓRIO BRUTO DAS VINCULAÇÕES (%) |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | EDUCAÇÃO MDE (%) | SAÚDE ASPS (%) | |
| 2022 | 289.567.091,00 | 149.231.405,00 | 51,53% | 26,84% | 23,88% | 102,25% |
| 2023 | 275.157.903,15 | 129.441.710,53 | 47,11% | 29,36% | 17,83% | 94,30% |
| 2024 | 344.352.655,17 | 181.254.302,50 | 52,64% | 27,20% | 24,71% | 104,55% |
| 2025 | 365.456.042,19 | 196.412.350,12 | 53,74% | 26,48% | 23,09% | 103,31% |

***Fonte:*** Dados da Pesquisa com base em dados do Portal da Transparência de Goianésia (2026).

A análise dos dados consolidados na Tabela 2 evidencia uma trajetória de severa pressão fiscal, com uma inflexão conjuntural importante no exercício de 2023. Em 2022, o índice de gastos

com pessoal situava-se em 51,53%, patamar que já violava o Limite de Alerta (48,60%) e o Limite Prudencial (51,30%) estipulados pelos artigos 19 e 22 da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Após um recuo temporário no ano seguinte, a expansão dessa despesa retomou sua força propulsora em 2024 (52,64%) e culminou em 53,74% no exercício de 2025. Esse índice tangencia o teto máximo legal de 54,00%, o que coloca o município na iminência de sanções institucionais graves.

A essa rigidez salarial somam-se as vinculações constitucionais de aplicação em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) e em Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS). Goianésia aplica sistematicamente patamares superiores aos mínimos impositivos federais de 25% para a educação e 15% para a saúde, registrando picos proeminentes em 2024, com 27,20% e 24,71%, respectivamente.

O cruzamento analítico e o cálculo do somatório bruto dessas vinculações revelam uma aparente incongruência matemática: nos anos de 2022, 2024 e 2025, o indicador acumulado ultrapassa a barreira dos 100% da Receita Corrente Líquida (RCL). Sob a ótica da contabilidade pública, esse excedente atuarial decorre de uma sobreposição metodológica necessária. A folha de pagamento dos servidores lotados nas áreas da saúde e da educação é duplamente contabilizada: ela integra o índice geral de despesa com pessoal do Poder Executivo e, simultaneamente, compõe o cômputo das aplicações obrigatórias em MDE e ASPS. Trata-se, portanto, de um reflexo da engenharia orçamentária brasileira, e não de um erro de escrituração deficitária.

Por outro lado, o exercício de 2023 apresenta-se como uma clara exceção a esse comportamento expansivo, registrando um somatório bruto de 94,30%, valor substancialmente inferior aos demais anos e posicionado abaixo do limite total da receita. Esse achado explica-se por uma política de contenção fiscal reativa implementada pela administração local face à retração nominal da RCL daquele ano (que caiu de R$ 289,5 milhões para R$ 275,1 milhões). Nesse período de ajuste, o comprometimento com pessoal foi reduzido drasticamente para 47,11%, reconduzindo o município para a zona de segurança da LRF. Paralelamente, os investimentos em Saúde (ASPS) foram severamente comprimidos para 17,83%, aproximando-se do piso constitucional. Essa retração combinada nas duas principais rubricas do gasto municipal minimizou o impacto da sobreposição contábil da folha setorial, resultando em um índice consolidado inferior a 100% e demonstrando que o equilíbrio fiscal de 2023 foi fruto do sacrifício temporário de despesas operacionais.

Em termos macroestruturais, a equação real do estrangulamento fiscal do município pode ser sintetizada metodologicamente pela Equação 2:

$$\textbf{Rigidez Global} = \%\ \textbf{Pessoal} + \%\ \textbf{MDE (Líquido)} + \%\ \textbf{ASPS (Líquido)} \qquad (2)$$

Deduzido o duplo cômputo da folha setorial, a soma líquida de todas as obrigações impositivas (folha geral, mínimos da seguridade, repasses ao Poder Legislativo e o serviço da dívida contratual) consome, em média, 91,50% das receitas correntes de Goianésia. Consequentemente, resta uma margem discricionária inferior a 9% para o gestor público coordenar o planejamento estratégico de médio prazo previsto no PPA. Essa escassez severa de capital livre induz o administrador a superestimar receitas na LOA para acomodar as demandas políticas das secretarias setoriais, consolidando a essência da ficção orçamentária: o orçamento é perfeito na teoria jurídica, mas materialmente inviável na prática financeira.

A escassez de espaço fiscal para investimentos discricionários cria um cenário no qual o gestor público torna-se um mero homologador de despesas pré-fixadas, esvaziando a capacidade indutora do orçamento local. Ao analisar essa dinâmica sob a perspectiva de quem assume a condução política da pasta fiscal, o atual Secretário de Finanças - empossado em janeiro de 2025 - pondera sobre o histórico de engessamento e a ausência de diretrizes estratégicas que marcaram o período (Quadro 3):

**Quadro 3 – Relato sobre as diretrizes estratégicas**

| |
|---|
| Importante frisar que não fiz parte da gestão na maior parte do período. O que posso dizer é que a administração anterior trabalhou majoritariamente no improviso. PPA, LDO e LOA [são feitos] por obrigação; o próprio sistema de orçamento faz o esboço, [portanto] não existiu planejamento [...]. Como dito anteriormente, a administração não tinha um planejamento para o Município; tudo era feito de acordo com a necessidade do momento. |

***Fonte:*** Dados da Pesquisa

A engenharia orçamentária descrita pelo agente político demonstra que a ficção não decorre de imperícia contábil, mas sim de uma reprodução reativa. Diante de uma estrutura de gastos inflexível, o desenho orçamentário automatizado por sistemas surge como o único mecanismo para acomodar formalmente as pressões impositivas, sabendo-se, antecipadamente, que a execução real será arbitrada de acordo com as necessidades imediatas do momento.

### 4.2 Controle Interno e os Limites da Governança Orçamentária

O terceiro campo investiga a capacidade institucional do sistema de controle interno de Goianésia em atuar como ferramenta de mitigação da ineficiência alocativa. A análise documental e o levantamento de fluxos processuais indicam que a Controladoria e os órgãos contábeis centrais do município exercem uma fiscalização predominantemente formalista e *a posteriori*, em detrimento de uma governança concomitante e gerencial. A abertura sucessiva de créditos adicionais suplementares durante o primeiro trimestre de cada exercício, sem a realização de estudos prospectivos de impacto nas metas do PPA, aponta para a ausência de uma contabilidade gerencial integrada. O controle interno concentra seus esforços operacionais no preenchimento de conformidades exigidas pelo Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás - TCM-GO, focando em:

- Verificação da regularidade fiscal de certidões e empenhos;
- Cumprimento formal dos limites com pessoal e encargos;
- Conciliação de saldos bancários e restos a pagar.

Essa atuação reativa, embora garanta a segurança jurídica formal do chefe do Executivo contra rejeições de contas, falha em avaliar a qualidade do gasto público e a aderência das ações executadas aos objetivos estratégicos do planejamento. O monitoramento concomitante é esvaziado pela falta de indicadores de desempenho consolidados na burocracia local. Como os fluxos decisórios operam sob a lógica da gestão de caixa imediatista, o controle interno atua como um validador de ritos processuais, sendo incapaz de frear o incrementalismo político que distorce a alocação de recursos.

A atuação predominantemente formalista e *a posteriori* do órgão de controle interno de Goianésia ganha contornos práticos e evidentes a partir do relato do próprio Controlador Interno do município. Ao ser questionado sobre as limitações institucionais da pasta na fiscalização concomitante e na avaliação da qualidade do gasto, o controlador foi categórico em sua análise, conforme o Quadro 4:

**Quadro 4 – Relato do Controlador Interno**

| |
|---|
| O que tenho observado é que até o momento não existe controle prévio ou concomitante. Os gastos são realizados e depois são feitas as burocracias exigidas pela lei. No máximo quando há alguma denúncia aos órgãos fiscalizadores é que é feito o controle prévio. O controle interno não tem poder para decidir como serão feitos os gastos públicos. O controle é baseado no cumprimento da lei, por exemplo: os investimentos mínimos em saúde e educação estão sendo feitos? Se a resposta for positiva, não há o que se questionar. |

***Fonte:*** Dados da Pesquisa

A manifestação do Controlador expõe o núcleo da patologia burocrática e do déficit de governança orçamentária local. O órgão central de controle abdica de sua função gerencial de mitigar a ineficiência alocativa para se converter em um validador de ritos, limitando-se a checar se os pisos constitucionais foram atingidos. Uma vez atendida a legalidade estrita do gasto, encerra-se o escopo de atuação do controle, consolidando um modelo que prioriza o cumprimento burocrático de meios em detrimento do impacto substantivo dos resultados na sociedade.

### 4.3 Discussão dos Resultados e a NGP

O confronto dos achados empíricos de Goianésia com a literatura de administração pública ratifica o diagnóstico de um gerencialismo incompleto. Conforme assevera Matias-Pereira (2022), a introdução dos princípios da Nova Gestão Pública (NGP) exige a conversão do orçamento em uma ferramenta de governança estratégica voltada para resultados substantivos e geração de valor público. No entanto, a realidade do município evidencia a persistência de traços burocráticos weberianos disfuncionais, configurando uma severa patologia burocrática.

O Índice de Aderência Orçamentária (IAO) instável e os desvios sistemáticos de funções cruciais revelam que o ciclo orçamentário local carece de inteligência institucional. *Slomski* (2021) argumenta que a *accountability* substantiva pressupõe a transparência não apenas dos fluxos de caixa contábeis, mas da efetividade da entrega social planejada. Em Goianésia, a prestação de contas reduz-se ao cumprimento formal de limites contábeis perante o órgão de controle externo, enquanto a sociedade civil depara-se com planos governamentais genéricos e mutáveis ao sabor das crises fiscais sazonais e da vontade política.

A rigidez impositiva demonstrada no campo 2 da análise atua como um fator determinante para a manutenção desse cenário híbrido disfuncional. Ao ver sua capacidade de investimento discricionário reduzida a patamares mínimos pelo peso da folha e das vinculações constitucionais,

o administrador público renuncia ao papel de indutor do desenvolvimento econômico local, limitando-se a gerenciar a urgência burocrática.

O orçamento transmuda-se de uma peça gerencial moderna em um instrumento de legitimação de gastos pré-fixados, confirmando a prevalência do controle de meios sobre a avaliação de resultados substantivos no âmbito municipal.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa cumpriu com êxito o seu objetivo geral ao analisar a efetividade dos instrumentos de planejamento orçamentário e diagnosticar as causas determinantes do distanciamento entre as metas planejadas e a execução financeira real no município de Goianésia (GO). Diante da problemática norteadora estabelecida, constatou-se que o descompasso fiscal verificado não decorre de meras inconsistências contábeis isoladas, mas sim de fatores estruturais, políticos e organizacionais crônicos impregnados na cultura administrativa local.

Os dados quantitativos, processados metodologicamente por meio do Índice de Aderência Orçamentária (IAO), revelaram que a Lei Orçamentária Anual (LOA) em Goianésia opera sob uma lógica estritamente incremental e reativa. Distorções metricamente acentuadas, tais como o IAO hipertrofiado na função Saúde no exercício de 2022 e a expansão global superiores a 20% nas despesas liquidadas em 2024, evidenciam que as peças iniciais se tornam obsoletas ainda no primeiro semestre de cada exercício, demandando volumosos créditos suplementares para responder a picos sazonais de demanda e à judicialização.

Essa volatilidade decorre diretamente da severa rigidez estrutural das despesas de caráter constitucional. O comprometimento da Receita Corrente Líquida (RCL) com despesas de pessoal e encargos sociais atingiu índices superiores ao teto estipulado pela Lei de Responsabilidade Fiscal no exercício de 2025. Em termos conclusivos, esse estrangulamento macroestrutural confirma que o expressivo peso das obrigações impositivas municipais esgota quase a totalidade do espaço fiscal de Goianésia. Como consequência direta, a autonomia do administrador local é severamente mitigada, reduzindo a eficiência alocativa e transformando as diretrizes estratégicas de médio prazo do PPA em meras intenções formais subordinadas às urgências de caixa.

Os achados qualitativos colhidos chancelaram empiricamente esse estrangulamento técnico e deram voz à realidade dos bastidores da máquina pública. Os relatos dos gestores evidenciaram o fenômeno do orçamento ritualístico, caracterizado por leis formalmente perfeitas

perante o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás - TCM-GO, mas materialmente reduzidas a peças de ficção. O corpo técnico estabilizado e a direção política confirmaram que PPA, LDO e LOA são elaborados sem planejamento real, operando-se uma inversão lógica onde se pensa primeiro nas despesas impositivas para, posteriormente, prever a receita. Sob essa dinâmica, a gestão de caixa imediatista anula o planejamento estratégico, forçando o município a operar no improviso e de acordo com as necessidades fiscais de cada momento.

Sob a perspectiva teórica, este trabalho contribui significativamente para a literatura de administração pública ao fornecer um diagnóstico empírico e atualizado sobre o gerencialismo incompleto e a persistência de patologias burocráticas em municípios de médio porte. O estudo demonstra como a sobreposição de ritos burocráticos rígidos weberianos sobre os discursos gerenciais modernos da Nova Gestão Pública (NGP) resulta em modelos híbridos disfuncionais. No campo prático, a pesquisa desconstrói a premissa simplista de que a ficção orçamentária decorre de imperícia ou erro contábil, revelando-a cientificamente como uma estratégia reativa de sobrevivência institucional utilizada pelo administrador público face à asfixia fiscal impositiva.

Com esteio no diagnóstico empírico formulado, sugerem-se as seguintes aplicações práticas para os gestores e formuladores de políticas públicas locais:

- **Institucionalização da Contabilidade Gerencial:** Interromper o modelo de projeção puramente incremental por meio da implementação de ferramentas de contabilidade gerencial integradas que forneçam dados prospectivos confiáveis de receita e custos, evitando a obsolescência precoce da peça orçamentária.
- **Reorientação do Controle Interno:** Transmudar a atuação da Controladoria Municipal de um modelo predominantemente formalista e focado em conformidade legal *a posteriori* para uma fiscalização concomitante e gerencial, voltada ao monitoramento da qualidade do gasto e da aderência dos desembolsos às metas do PPA.
- **Rompimento da Automação Orçamentária Passiva:** Rejeitar a prática de elaboração do ciclo orçamentário baseado em esboços genéricos automáticos gerados por sistemas de software integrados, substituindo o automatismo burocrático por diagnósticos setoriais realistas e planejamento participativo prévio.

Para o desdobramento e expansão desta linha de investigação científica, sugerem-se os seguintes caminhos:

- Realização de investigações comparativas de caráter longitudinal entre municípios goianos de mesma faixa populacional e dinamismo econômico semelhante, a fim de verificar se os padrões instáveis do IAO e o nível de engessamento por despesa de pessoal comportam-se de maneira uniforme no estado.
- Análise do impacto da rotatividade dos agentes políticos e comissionados nos órgãos de controle interno e finanças sobre a perda de memória técnica, a descontinuidade administrativa e o agravamento do fenômeno da ficção orçamentária municipal.

## REFERÊNCIAS


ABRUCIO, Fernando Luiz. O impacto do modelo gerencial na administração pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. **Cadernos ENAP**, Brasília, n. 10, 1997.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, [1988]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 6 jun. 2026.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: seção 1, Brasília, DF, ano 138, n. 86, p. 1-6, 5 maio 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 6 jun. 2026.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília, DF: MARE, 1995. Disponível em: https://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/PlanoDiretor/planodiretor.pdf. Acesso em: 6 jun. 2026.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de governança aplicável a organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao TCU**. 3. ed. Brasília: TCU, Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado (SecexAdministração), 2020. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br. Acesso em: 6 jun. 2026.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 47, n. 1, p. 7-40, 1996.

CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à teoria geral da administração**. 9. ed. São Paulo: Manole, 2014.

GIACOMONI, James. **Orçamento público**. 16. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

GOIANÉSIA (Município). Lei nº 3.845, de 16 de dezembro de 2021. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período de 2022 a 2025. Goianésia, GO, 2021.

GOIANÉSIA (Município). Lei nº 3.929, de 20 de dezembro de 2022. Estima a Receita e fixa a Despesa do Município de Goianésia/GO para o exercício financeiro de 2023, e dá outras providências. Goianésia, GO, 2022.

GOIANÉSIA (Município). Lei nº 4.002, de 27 de novembro de 2023. Estima a Receita e fixa a Despesa do Município de Goianésia/GO para o exercício financeiro de 2024 e dá outras providências. Goianésia, GO, 2023.

GOIANÉSIA (Município). Lei nº 4.094, de 16 de dezembro de 2024. Estima a Receita e fixa a Despesa do Município de Goianésia/GO para o exercício financeiro de 2025 e dá outras providências. Goianésia, GO, 2024.

GOIANÉSIA (Município). Lei nº 4.172, de 24 de novembro de 2025. Estima a receita e fixa a despesa do Município para o exercício financeiro de 2026. Goianésia, GO, 2025.

GOIANÉSIA (Município). **Relatório Resumido da Execução Orçamentária: Balanço Orçamentário**: 6º Bimestre de 2022. Goianésia, GO, 2023. Disponível em: Portal da Transparência do Município de Goianésia. Acesso em: 6 jun. 2026.

GOIANÉSIA (Município). **Relatório Resumido da Execução Orçamentária: Balanço Orçamentário**: 6º Bimestre de 2023. Goianésia, GO, 2024. Disponível em: Portal da Transparência do Município de Goianésia. Acesso em: 6 jun. 2026.

GOIANÉSIA (Município). **Relatório Resumido da Execução Orçamentária: Balanço Orçamentário**: 6º Bimestre de 2024. Goianésia, GO, 2025. Disponível em: Portal da Transparência do Município de Goianésia. Acesso em: 6 jun. 2026.

GOIANÉSIA (Município). **Relatório Resumido da Execução Orçamentária: Balanço Orçamentário**: 6º Bimestre de 2025. Goianésia, GO, 2026. Disponível em: Portal da Transparência do Município de Goianésia. Acesso em: 6 jun. 2026.

MATIAS-PEREIRA, José. **Manual de Governança Pública**: da teoria à prática. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2022.

MERTON, Robert K. Estrutura burocrática e personalidade. *In*: CAMPOS, Edmundo (Org.). **Sociologia da burocracia**. 4. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

REZENDE, Fernando. **Finanças públicas**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

SLOMSKI, Valmor. **Manual de Contabilidade Pública**: um enfoque na governança e na accountability. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2021.

## APÊNDICES

**APÊNDICE A** – Roteiro de Entrevista Semiestruturada e Protocolo de Consentimento Digital

1. Nota de Responsabilidade e Uso de Inteligência Artificial (*Disclaimer*).

Em estrita observância às diretrizes de integridade acadêmica e ética científica da Universidade de Brasília (UnB), registra-se que ferramentas de Inteligência Artificial (IA) generativa foram utilizadas pelo autor exclusivamente como suporte metodológico auxiliar. O emprego da tecnologia limitou-se às etapas de revisão morfossintática, adequação textual às normas da ABNT e suporte na diagramação estrutural do texto. Toda a coleta de dados primários, a interlocução com os sujeitos institucionais, a tabulação dos indicadores fiscais e a respectiva análise interpretativa e crítica dos resultados foram coordenadas e executadas sob integral e exclusiva responsabilidade intelectual do pesquisador.

2. Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE) – Modalidade Digital Assíncrona.

O presente protocolo de pesquisa eletrônica foi apresentado individualmente aos gestores públicos convidados, por meio de comunicação digital direta (aplicativo de mensagens), antes do envio do roteiro de perguntas, contendo o seguinte teor informativo para anuência:

Prezado (a), este convite integra a coleta de dados primários para a elaboração do Trabalho de Conclusão de Curso (TCC) intitulado 'Governança Orçamentária e a Efetividade do Planejamento Municipal', do Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade de Brasília (PPGA/FACE/UnB). Sua participação consistirá em responder a um breve roteiro semiestruturado contendo duas questões específicas sobre a dinâmica orçamentária do município de Goianésia. Garante-se o estrito anonimato de sua identidade civil, de modo que suas manifestações serão tratadas e identificadas no corpo do trabalho unicamente a partir do cargo ou função institucional ocupada. As informações coletadas (via mensagem de texto ou de áudio) serão utilizadas para fins estritamente acadêmicos e científicos. A sua participação é inteiramente voluntária, estando resguardado o seu direito de se recusar a responder ou interromper a interação a qualquer momento, sem qualquer espécie de penalidade. O envio voluntário de suas respostas ratifica formalmente o seu consentimento livre e esclarecido para o uso científico dos relatos nesta pesquisa.

3. Roteiro de Questões Aplicado aos Gestores Públicos

Após o recebimento do aceite digital e a validação do consentimento, procedeu-se ao envio das questões específicas, segmentadas em três blocos de acordo com a área de atuação e competência técnica de cada respondente:

Bloco I: Visão Estratégica e Finanças Públicas

Questão 1: Os dados consolidados do município de Goianésia de 2022 a 2025 revelam que determinadas funções de governo, como a Saúde, demandam recorrentemente créditos suplementares expressivos face à LOA inicial. Sob a ótica da direção da pasta, esse distanciamento decorre predominantemente de pressões políticas imprevistas para a inclusão de novas despesas ou de fatores externos de difícil previsibilidade no planejamento, como a judicialização e oscilações de receitas?

Questão 2: Diante do expressivo peso das despesas de caráter obrigatório e mandatário, que historicamente comprometem a maior fatia da Receita Corrente Líquida municipal, de que maneira a Secretaria de Finanças avalia a real margem de manobra discricionária do gestor para executar as diretrizes estratégicas e os investimentos previstos originariamente no Plano Plurianual (PPA)?

Bloco II: Controle Interno

Questão 1: A literatura especializada em finanças públicas aponta que os órgãos centrais de controle interno municipal, face às volumosas demandas processuais, concentram sua atuação na fiscalização de conformidade formal e legalista. Como a Controladoria local avalia os desafios para avançar em direção a um modelo de controle concomitante e gerencial, focado na avaliação substantiva da qualidade e da eficiência do gasto público?

Questão 2: Considerando o fluxo contínuo de alterações orçamentárias e abertura de créditos suplementares ao longo de cada exercício financeiro, quais são os mecanismos institucionais de que o Controle Interno dispõe para monitorar se tais modificações estão distanciando a execução financeira das metas macroestruturais fixadas no planejamento de médio prazo?

Bloco III: Execução Orçamentária

Questão 1: Na rotina operacional de gestão de caixa do município, a Lei Orçamentária Anual (LOA) consegue atuar como um guia preditivo real para o fluxo de desembolsos ou a escassez

conjuntural de recursos livres exige que o setor adote uma postura imediatista, voltada ao gerenciamento de urgências fiscais diárias?

Questão 2: A partir de sua experiência histórica na condução do setor, percebe-se que o modelo tradicional de elaboração orçamentária incremental (baseado na replicação automática de saldos e séries históricas anteriores) atua como um fator que dificulta o alinhamento das finanças municipais com as necessidades sazonais e reais das secretarias finalísticas?