

IMPACTOS DA REDUÇÃO DA DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA VERIFICADOS NO RELATÓRIO DE DESEMPENHO FÍSICO-FINANCEIRO DO DISTRITO FEDERAL

Álvaro Bragança Marques ¹

Resumo: O Distrito Federal possui entre seus instrumentos de transparência fiscal o Relatório de Desempenho Físico-Financeiro, que apresenta de forma mais detalhada a nível distrital a execução orçamentária em período bimestral. Conforme parâmetros adotados pelo Sistema de Acompanhamento Governamental (SAG), para cada Programa de Trabalho constante na Lei Orçamentária Anual (LOA), se acompanha o cumprimento da meta física proposta a partir dos recursos financeiros projetados. E quando a unidade verifica divergências do cronograma previsto de execução de uma etapa, deve apresentar justificativas que aparecem no Relatório de Etapas Programas em Desvio (anexo ao relatório principal). Este estudo se propôs a analisar no ciclo do Plano Plurianual de 2020-2023, através de estatística descritiva e inferencial, se a redução das dotações orçamentárias inicialmente previstas para os programas de trabalho definidos pela administração pública impactou no cumprimento da meta previstas na LOA, ensejando em apresentação de etapas em desvio no Relatório de Desempenho Físico-Financeiro. Foi verificado que em todos anos as reduções orçamentárias trouxeram impactos negativos no cumprimento das metas físicas previstas na LOA, mas não é o fator principal identificado pelas unidades orçamentárias para justificar o desvio verificado.

Palavras-chave: Orçamento Público Distrital. Sistema de Acompanhamento Governamental – SAG. Relatório de Desempenho Físico-Financeiro.

¹ Bacharel em Ciências Contábeis com Especialização em Contabilidade, Perícia e Auditoria. Especialista em Saúde Pública na Secretaria de Estado de Saúde do Distrito Federal. Integrou o Grupo de Trabalho Interinstitucional de Apoio ao Órgão Central (GTI-AOC) na Subsecretaria de Planejamento (UNAG/SUPLAN) da Secretaria de Economia do DF (2023-2024).

IMPACTS OF BUDGET ALLOCATION REDUCTION AS IDENTIFIED IN THE PHYSICAL-FINANCIAL PERFORMANCE REPORT OF THE FEDERAL DISTRICT

Abstract: The Federal District includes among its fiscal transparency instruments the Physical-Financial Performance Report, which provides a more detailed view at the district level of budget execution on a bi-monthly basis. According to parameters adopted by the Government Monitoring System (SAG), for each Work Program included in the Annual Budget Law (LOA), its physical targets are monitored based on projected financial resources. When a unit identifies discrepancies during the planned schedule execution in a stage, justifications must be provided, which appear in the Program Stages in Deviation Report (attached to the main report). This study aimed to analyze, in the 2020-2023 Multi-Year Plan cycle, through descriptive and inferential statistics, whether the reduction of budget allocations initially planned for the work programs defined by the public administration impacted the fulfillment of the goals outlined in the LOA, leading to the presentation of stages in deviation in the Physical-Financial Performance Report. It was found that in all years, budget reductions had negative impacts on meeting the physical goals outlined in the LOA, but it is not the main factor identified by budgetary units to justify the observed deviation.

Keywords: District Public Budget. Government Monitoring System – SAG. Physical-Financial Performance Report.

INTRODUÇÃO

Na Administração Pública o instrumento de planejamento utilizado para estimar e alocar os recursos financeiros destinados à manutenção e oferecimento de serviços públicos anuais é denominado de Orçamento Público. No Brasil, é utilizado o modelo do orçamento-programa, estruturado com base na programação e especificação. Incorporando o conceito de planejamento na elaboração das peças orçamentárias, norteado pelos programas, e pelo detalhamento dos gastos públicos, permitindo controle e avaliação de cada recurso alocado (Santos *et al.*, 2017).

Giacomoni (2010) discorre que o orçamento público auxilia na programação, execução e controle das operações financeiras do Estado. A Constituição Federal de 1988 desdobra o orçamento público em três instrumentos (art. 165); o Plano Plurianual (PPA), plano de quadrienal que define objetivos e metas para as despesas de capital e delas decorrentes e dos programas de duração continuada; a Lei de Diretrizes Orçamentária (LDO), definindo metas e prioridades entre outros que orientarão a elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA) e; a própria LOA, compatível com PPA e LDO, estimando as receitas e fixando as despesas do exercício financeiro (BRASIL, 1988).

No Distrito Federal o Plano Plurianual (PPA) é o instrumento público de planejamento quadrienal que, conforme o parágrafo 2º do artigo 149º da Lei Orgânica do Distrito Federal – LODF (DISTRITO FEDERAL, 1993), define “diretrizes, objetivos e metas, quantificados física e financeiramente” do poder público distrital para os próximos quatro anos. E anualmente é definida as metas e prioridades da administração para o exercício seguinte, constante na LDO. A partir daí é elaborado a Lei Orçamentária Anual do exercício seguinte, instrumento operacional do orçamento público.

Conforme modelo orçamentário vigente, definido na Lei nº 4.320/64 (BRASIL, 1964), a LOA é desdobrada em programas de trabalho, contendo a classificação orçamentária da despesa, a unidade responsável e as dotações orçamentárias inicialmente previstas para entrega de metas específicas, “quantidade de produto ou serviço a ser ofertado por ação” (Secretaria de Estado de Economia - SEEC, 2020, p. 10), durante um exercício financeiro.

A Lei complementar nº 101/2000, denominada de Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, define em seu artigo 48º que estes três instrumentos, além do Relatório Resumido da Execução Orçamentária – RREO; Relatório de Gestão Fiscal – RGF, e; Prestação de Contas compõem os instrumentos de transparência da gestão fiscal (BRASIL, 2000). Ramos (2022) comenta que no Distrito Federal, o RREO além de apresentar os requisitos normativos definidos no âmbito federal também é composto pelo Relatório de Desempenho Físico-Financeiro (inciso III do art. 153 da LODF – DISTRITO FEDERAL, 1993).

Barreto *et al.* (2017, p. 1) discorrem sobre a importância do Relatório Resumido de Execução Orçamentária:

“O relatório permite aos órgãos de controle interno e externo, aos usuários e à sociedade em geral conhecer, acompanhar e analisar o desempenho das ações governamentais estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e na Lei Orçamentária Anual (LOA)”.

O Relatório de Desempenho Físico-Financeiro do Distrito Federal (DF) é regulado na própria Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), que possui a mesma redação há pelo menos 17 anos (Ramos, 2022). No relatório devem ser apresentadas a execução orçamentária e a realização física bimestral de toda programação orçamentária contida na Lei Orçamentária Anual atualizada da administração pública distrital.

Este instrumento é gerado a partir dos dados do Sistema de Acompanhamento Governamental (SAG), sistema que tem por objetivos consolidar a execução físico-financeira governamental, subsidiando o planejamento público; dar publicidade às ações governamentais e, contribuir para transparência da aplicação dos recursos públicos, conforme artigo 4º do Decreto 39.118/2018 (DISTRITO FEDERAL, 2018).

O SAG é alimentado por cada unidade orçamentária e consolidado pelo Órgão Central de Planejamento do Poder Executivo, contendo o acompanhamento bimestral de cada Programa de Trabalho constante na Lei Orçamentária Anual. O sistema fornece subsídio no processo de avaliação e controle da execução das políticas públicas (SEEC, 2020) além de fornecer as informações para o Relatório de Desempenho Físico-Financeiro. Portanto, gera informações gerenciais para a unidade (contida no Relatório de Etapas Programadas, não publicado) e gera informações de transparência fiscal (contida no Relatório de Execução Físico-Financeiro).

Em documento suplementar do órgão central de planejamento contendo as principais realizações e a análise de dados do SAG, é discorrida a estrutura do sistema:

“Após a publicação da LOA e detalhamento do crédito orçamentário disponível, os gestores de unidades orçamentárias, responsáveis pela execução e implementação das políticas públicas, definem o que será executado, quando e como será a execução ao longo do exercício, ou seja, **quais serão as etapas (entregas) necessárias para a implementação de cada programa de trabalho** e os Agentes de Planejamento realizam a análise e inserção das informações no Sistema de Acompanhamento Governamental (SAG)” (SEEC, 2024. p. 10) [grifo nosso]

Assim, a lei orçamentária (LOA) detalha a programação orçamentária nos programas de trabalho (PT) e estes são subdivididos pela unidade, conforme planejamento, em etapas, quando do acompanhamento governamental (SAG). A unidade orçamentária deve cadastrar diversos dados que alimentam as informações constantes em cada um dos dois principais relatórios (gerencial e de transparência fiscal). Conforme instruções de cadastramento no SAG (SEEC, 2020), bimestralmente a unidade deve informar o estágio de determinada etapa, sendo agrupados em etapas com andamento ‘regular’ ou em ‘desvio’ ao programado. Esta informação detalhada não é disponível, contudo no Relatório de Desempenho Físico-

Financeiro é apresentado o Relatório de Etapas Programadas em Desvio (que apresenta todas etapas em desvio).

Composto de todas unidades orçamentárias públicas distritais, o Relatório de Desempenho Físico-Financeiro apresenta a dotação inicial e atualizada (após créditos e cancelamentos), valores empenhados e liquidados bimestrais e acumulados, além do resumo da realização física. É apresentado a execução orçamentária por programa de trabalho (anexo I) e por grupo de despesa (anexo II). Também é apresentado em outro anexo o Relatório das Etapas Programadas em Desvio, contendo a justificativa técnica da entidade sobre cada etapa relacionada a um programa de trabalho contida na LOA executada em desconformidade ao previsto.

Poucas pesquisas foram feitas com base neste instrumento de transparência fiscal que possui detalhamento da execução físico-financeira da esfera pública distrital além de justificativa de sua não (total ou parcial) execução (cumprimento das metas previstas). O estudo de Ramos (2022) buscou analisar o Sistema de Acompanhamento Governamental (SAG) e propor melhorias no campo do monitoramento dos programas governamentais. Já Silva (2020) utilizou o relatório para verificar a execução de recursos atrelados a eventos culturais de cunho religioso por matriz religiosa.

Na busca de compreender os impactos das alterações orçamentárias distritais no cumprimento das metas físicas previstas na LOA utilizando dados do instrumento de transparência, este estudo pretende fazer uma pesquisa descritiva, com técnicas de estatística para apreciação dos dados públicos disponíveis, e estimular pesquisas mais robustas atreladas a este instrumento público de transparência fiscal distrital muito pouco utilizado na literatura; o Relatório de Desempenho Físico-Financeiro.

Batistella (2009) em seu estudo sobre órgão público federal (Serviço Federal de Processamento de Dados – SERPRO) concluiu que os contingenciamentos de recursos orçamentários impactaram na prestação de serviços da entidade. E Moraes, Almeida e Almeida (2022) também concluíram que os cortes de recursos no Ministério da Educação levaram às instituições da rede de ensino federal tomarem difíceis decisões orçamentárias para manutenção dos serviços, com impacto negativo na educação de estudantes em vulnerabilidade econômica. Também Pedrosa e outros (2022) verificaram que a austeridade fiscal dos últimos anos levou ao desfinanciamento de políticas públicas e o direito à saúde.

Neste sentido, buscou-se verificar no poder público distrital, no período do Plano Plurianual de 2020 a 2023, se as alterações negativas da dotação inicialmente prevista para os programas de trabalho definidos pela administração pública impactaram no cumprimento das metas previstas na LOA, ensejando em apresentação de etapas em desvio no Relatório de Desempenho Físico-Financeiro.

REFERENCIAL TEÓRICO

Estruturação do orçamento público distrital

O orçamento público brasileiro é normatizado pela própria Constituição Federal de 1988 além de normas infraconstitucionais e concebido em conformidade com as modernas práticas de organização técnica orçamentária, especialmente o orçamento-programa.

Giacomoni (2010) apresenta que este método sistematizado originalmente pela Organização das Nações Unidas (ONU), e utilizado pelos Estados Unidos da América (EUA), sofreu diversas melhorias ao longo das últimas décadas. Seus elementos essenciais são objetivos e propósitos a serem alcançados com o gasto público; os programas, esforços conjuntos do governo para alcançar os objetivos; os custos necessários e as medidas de desempenho para avaliar os resultados alcançados na realização dos programas.

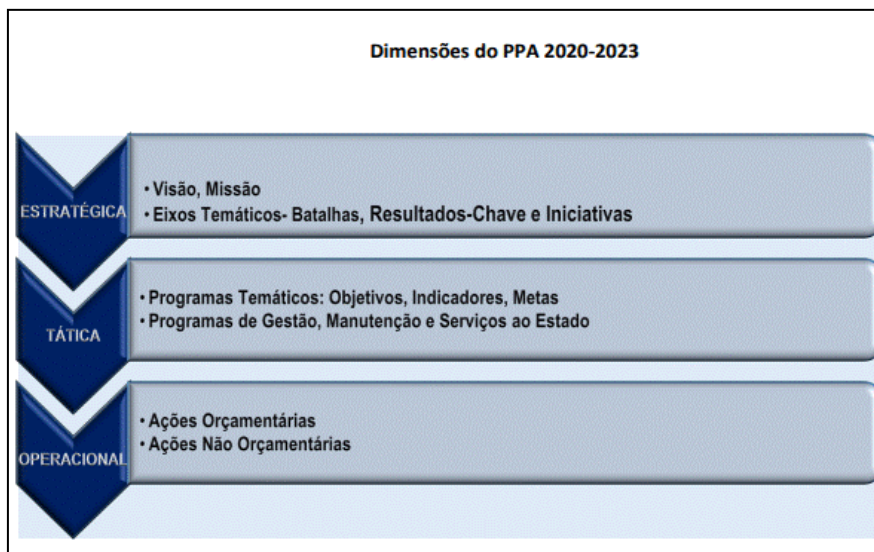
A Lei Orgânica do Distrito Federal de 1993 disciplina a matéria orçamentária na administração pública distrital. A partir dos artigos 147 a 157 são definidas, semelhante ao governo federal, as normas gerais dos instrumentos de planejamento e orçamento; PPA, LDO e LOA, suas especificidades e compatibilidades.

O Plano Plurianual (PPA) é o instrumento de planejamento com período de quatro anos onde o governo define de forma regionalizada a projeção das despesas de capital (aquisição de bens que integrarão o patrimônio público) e delas decorrentes e os programas continuados, com respectivos objetivos e metas. Assim, definido pela legislação:

“§ 2º A lei que aprovar o plano plurianual, compatível com o plano diretor de ordenamento territorial, estabelecerá, por região administrativa, as diretrizes, objetivos e metas, quantificados física e financeiramente, da administração pública do Distrito Federal, no horizonte de quatro anos, para despesas de capital e outras delas decorrentes, bem como as relativas a programas de duração continuada a contar do exercício financeiro subsequente”. (LODF – DISTRITO FEDERAL, 1993)

Conforme metodologia utilizada para elaboração do instrumento, o PPA 2020-2023, foram detalhados em 8 eixos temáticos a alocação de recursos e implementação das políticas públicas (art. 2º da Lei 6.490/2020). E estruturado em três dimensões, conforme figura a seguir:

Figura 1 – Estruturação do Plano Plurianual do Distrito Federal 2020-2023




Fonte: DISTRITO FEDERAL (Anexo da Lei 6.490/2020, p. 74).

Após a definição dos objetivos e metas, segregados em programas de atuação conjunta dos órgãos envolvidos, a serem alcançados no período de quatro anos, com previsão de utilização de ações orçamentárias (que demandam recurso público) e não orçamentárias (sem utilização de recursos públicos), este instrumento servirá de direcionamento para elaboração dos outros instrumentos de orçamento.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) direcionará os esforços da administração pública de efetivar o planejamento quadrienal feito para o período do próximo ano, conforme parágrafo 3º do art. 149º da LODF (DISTRITO FEDERAL, 1993). Giacomoni (2010) recorda que diversas especificações são definidas na legislação que devem constar neste instrumento, que servirá de base para elaboração, projeção de receitas e fixação de despesas da lei orçamentária. Entre outros, a lei contém as metas e prioridades; metas fiscais; parâmetros para elaboração da LOA; dos gastos com pessoal e formas de efetivar a transparência na elaboração e execução do orçamento. E na LDO é definido no capítulo de transparência os documentos, a serem disponibilizados na internet, entre eles o Relatório de Desempenho Físico-Financeiro.

Em anexo próprio da LDO são apresentadas as metas e prioridades da administração distrital no exercício subsequente, em compatibilidade da programação apresentada no PPA, que contém o Programa e Ação Orçamentária específica. No ano de elaboração do próximo PPA, este anexo é apresentado na mesma legislação, conforme artigo 7º da Lei 6.352 de 2019 – LDO de 2020 (DISTRITO FEDERAL, 2020), corroborando para a compatibilidade dos instrumentos. Segue na Figura a seguir o recorte do Anexo IV, do PPA de 2020 a 2023, que é concomitantemente o Anexo I da LDO de 2020.

Figura 2 – Recorte do Anexo IV do PPA 2020-2023 e Anexo I de metas e prioridades da LDO 2020

 ANEXO IV GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL SECRETARIA DE ESTADO DE ECONOMIA ANEXO DE METAS E PRIORIDADES							
ANEXO IV DO PPA 2020-2023 Referência: Art. 7º da Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO 2020, Lei nº 6.352 de 07 de agosto de 2019.							
Programa	Ação	Subtítulo	UO	Produto	Quantidade	Unidade de Medida	Região
Programa: 6201 - AGRONEGÓCIO E DESENVOLVIMENTO RURAL							
2612 - FOMENTO À DEFESA AGROPECUÁRIA							
	0001 - (EP) FOMENTO A PROJETO DE MICROCHIPAGEM DE EQUÍDEOS NO DISTRITO FEDERAL		14101	FISCALIZAÇÃO REALIZADA	30.000	UNIDADE	99
Programa: 6202 - SAÚDE EM AÇÃO							
2601 - DESENVOLVIMENTO DE AÇÕES DE VIGILÂNCIA AMBIENTAL							
	0001 - (EP) (VETADO)						
2885 - MANUTENÇÃO DE MÁQUINAS E EQUIPAMENTOS							
	0001 - (EP) (VETADO)						
2899 - CONTRATUALIZAÇÃO DO SERVIÇO SOCIAL AUTÔNOMO							
	0001 - CONTRATUALIZAÇÃO DO SERVIÇO SOCIAL AUTÔNOMO-INSTITUTO HOSPITAL DE BASE DO DISTRITO FEDERAL		23901	UNIDADE GERIDA	42.247	UNIDADE	1
3135 - CONSTITUIÇÃO DE UNIDADES BÁSICAS DE SAÚDE							

Fonte: Recorte de DISTRITO FEDERAL (Anexo da Lei 6.490/2020, p. 488).

Por fim, na Lei Orçamentária Anual (LOA) é apresentado o orçamento público para todo exercício financeiro, no Distrito Federal é dividido em Orçamento Fiscal; Seguridade Social e de Investimento, conforme parágrafo 4º do artigo 149º da LODF (DISTRITO FEDERAL, 1993). O primeiro refere-se aos gastos dos órgãos do poder público distrital, o segundo especificamente aos gastos com saúde, previdência e assistência social, e por fim o Orçamento de Investimento apresenta os dispêndios com as empresas estatais independentes.

São estimadas as receitas e fixadas as despesas no exercício financeiro na LOA, sendo desdobradas em todas as classificações orçamentárias das receitas e despesas, e diretrizes para alterações e modificações na programação orçamentária. Conforme Manual de Planejamento e Orçamento do DF, emitido pela atual SEEC, na época a Secretaria de Estado de Planejamento, Orçamento e Gestão do Distrito Federal – SEPLAG (2016, p. 15), a despesa pública está apresentada na LOA “organizadas em um conjunto de códigos denominados de “programas de trabalho” [...] contendo informações qualitativas e quantitativas, sejam físicas ou financeiras”. Na programação qualitativa, o programa de trabalho (PT) apresenta várias codificações que apresentam o “onde”, “em que” e “como” ocorrem os gastos públicos” (SEPLAG, 2016, p. 15). A seguir é apresentada a figura sistematizada da codificação do programa de trabalho.

Figura 3 – Detalhamento da parte qualitativa do Programa de Trabalho

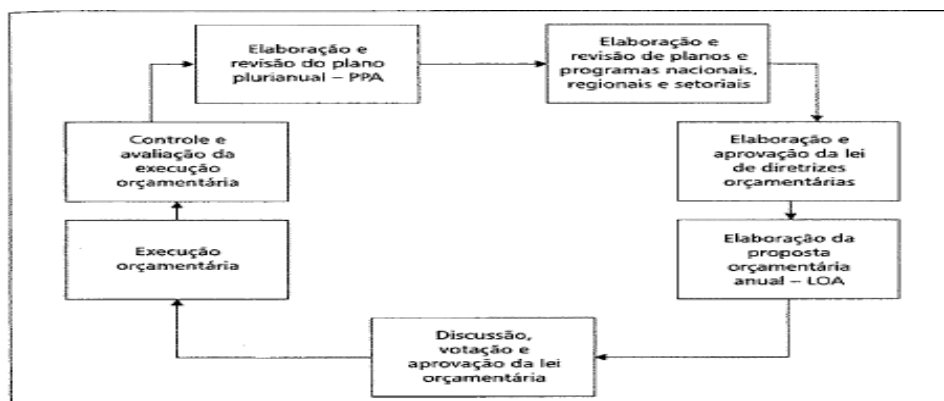
Exemplo de PROGRAMA DE TRABALHO – PT:										
Esfera	Unidade	Função	Sub-função	Programa	Ação	Subtítulo	Natureza da despesa	IDUSO	Fonte	Valor
1	19.101	04	122	6003	8502	0001	31.90.11	0	100	XX
ESTRUTURA		ITEM DA ESTRUTURA			QUESTIONAMENTOS					
Classificação por Esfera		Esfera Orçamentária			Em qual Orçamento?					
Classificação Institucional		Órgão Unidade Orçamentária			Quem faz?					
Classificação Funcional		Função Subfunção			Em que área de atuação governamental a ação será realizada?					
Estrutura Programática		Programa			O que fazer?					
Informações do Programa		Objetivo Problema a resolver			Para que é feito? Por que é feito?					
Informações Principais da Ação		Ação			Como fazer?					
		Descrição			O que é feito? Para que é feito?					
		Forma de Implementação			Como é feito?					
		Produto			Qual o resultado esperado?					
		Unidade de Medida			Como é mensurado?					
		Subtítulo			Localização da ação ou especificação da ação a ser desenvolvida?					

Fonte: SEPLAG (2016, p. 16).

Já da parte quantitativa é prevista para cada PT a dimensão física e financeira. Na meta física se apresenta a quantidade de bens ou serviços a serem entregues, e na parte financeira, o montante necessário para o cumprimento da ação orçamentária, a partir da classificação da despesa por natureza de despesa (SEPLAG, 2016).

Giacomoni (2010) recorda que o orçamento público se retroalimenta num processo integrado entre os instrumentos de planejamento, execução e controles definidos nas normas orçamentárias. Ele elabora a figura a seguir, apresentando o ciclo orçamentário e financeiro.

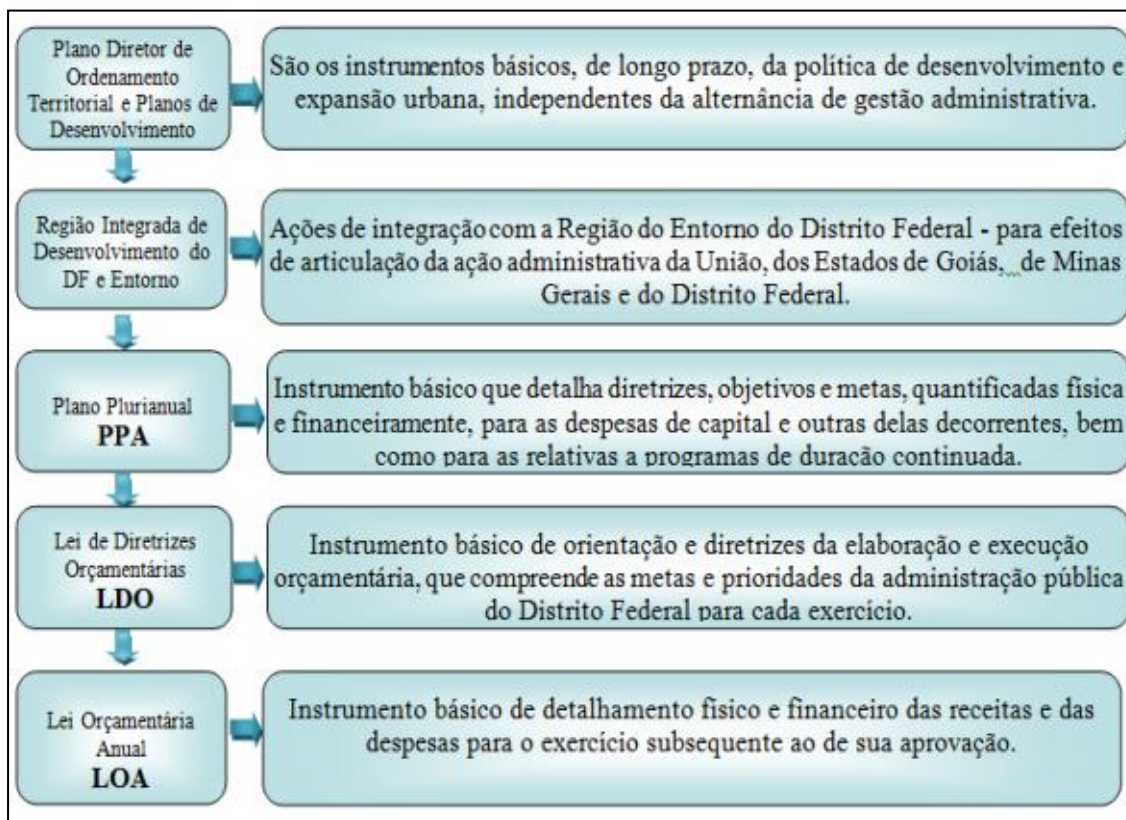
Figura 4 – Processo integrado de planejamento e orçamento



Fonte: Giacomoni (2010, p. 213).

No Manual de Planejamento e Orçamento do DF (MPO) é apresentado (Figura 5) o fluxograma de fases do planejamento orçamentário distrital em conformidade com a Lei Orgânica do Distrito Federal.

Figura 5 – Fluxograma do processo de planejamento orçamentário do Distrito Federal



Fonte: SEPLAG (MPO, 2016, p. 30)

Após publicada a Lei Orçamentária Anual, ainda é possível que haja alterações tanto de inclusão ou exclusão de programas orçamentários, quanto de aumento ou diminuição de recursos, como créditos adicionais, remanejamento e contingenciamento.

“Durante o processo de execução do Orçamento, realizado pelas unidades orçamentárias e acompanhado pelo órgão central de planejamento e orçamento, poderão surgir fatos novos e relevantes que irão exigir reprogramações orçamentárias e financeiras [...]”. (MPO - SEPLAG, 2016, p. 96).

O contingenciamento de dotações “visa assegurar, durante o exercício, o equilíbrio entre a receita arrecadada e a despesa realizada, objetivando a estabilidade financeira do Tesouro do Distrito Federal”, conforme artigo 25º do Decreto 32.598/2010 (DISTRITO FEDERAL, 2010). A unidade pode solicitar remanejamento entre recursos do próprio

orçamento com limite fixado em portaria anualmente publicado pelo poder executivo e analisado pelo órgão central de planejamento e orçamento.

Por fim, há a execução orçamentária, normatizada e processualizada pela legislação federal e distrital orçamentária, e disciplinada pelo MPO. Conforme Lei nº 4.320/1964, as execuções das despesas públicas possuem três estágios: empenho, liquidação e pagamento. Quando a autoridade competente estatal reconhece a obrigação de pagamento condicionada à prestação de serviço ou recebimento de bens, tem-se o empenho (art. 58). Após ateste do cumprimento da condição inicialmente contratada, ocorre a liquidação (art. 63). E por fim, ocorrendo o devido pagamento ao credor, tem-se o pagamento (art. 64) (BRASIL, 1964).

Relatório de Desempenho Físico-Financeiro

No art. 153 da LODF de 1993 é definido que o poder executivo distrital deve publicar bimestralmente o Relatório Resumido de Execução Orçamentária. Nele deve constar os valores mensais da receitas, despesas e evolução da dívida (inciso I); valores realizados desde o início do exercício até bimestre (inciso II) e o Relatório de Desempenho Físico-Financeiro (inciso III) (DISTRITO FEDERAL, 1993).

E na LDO anualmente são reguladas as informações que devem ser evidenciadas, sempre apresentando a execução orçamentária e resumo da execução física. Como o texto é semelhante em todo quadriênio do PPA 2020-2023, transcreve-se a normatização do relatório contido na LDO de 2020:

“Art. 85. O relatório de desempenho físico-financeiro previsto no art. 153, inciso III, da Lei Orgânica do Distrito Federal deve ser disponibilizado no sítio da Secretaria de Estado de Fazenda, Planejamento, Orçamento e Gestão, até 30 dias após o encerramento de cada bimestre, e apresentar a execução dos projetos, atividades, operações especiais e respectivos subtítulos constantes dos orçamentos fiscal, da seguridade social e de investimento. § 1º O relatório de que trata este artigo deve especificar:

I – a dotação inicial constante da Lei Orçamentária Anual;

II – o valor autorizado, considerados a Lei Orçamentária Anual, os créditos adicionais e os cancelamentos realizados;

III – o valor empenhado e o valor liquidado no bimestre e no exercício;

IV – a indicação sucinta das realizações físicas ocorridas até o bimestre.

§ 2º O relatório previsto neste artigo deve ser detalhado, também, por categoria econômica e grupo de despesa, por órgão, unidade orçamentária, função, subfunção e programa.

§ 3º O relatório de que trata o caput deve destacar, separadamente, as despesas destinadas às ações relacionadas com a criança e ao adolescente, inclusive com os Conselhos Tutelares e o Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente do Distrito Federal, assim como à conservação do patrimônio.” (DISTRITO FEDERAL, 2019 – Lei nº 6.352/2019).

Conforme discorrido pela SEEC (2020), o Sistema de Acompanhamento Governamental (SAG) foi desenvolvido para poder elaborar o Relatório de Desempenho Físico-Financeiro. O SAG é disciplinado pelo Decreto nº 39.118 de 13 de junho de 2018, definindo as atribuições dos usuários e pressupostos básicos e objetivos do sistema:

“Art. 4º Os objetivos do SAG são:

I - coletar, consolidar, organizar, manter e disponibilizar informações relativas ao acompanhamento governamental de forma a subsidiar a avaliação dos planos, programas, orçamentos e ações de governo;

II - dar publicidade às ações governamentais em seus aspectos quantitativos, qualitativos, espacial e temporal, visando o seu contínuo aperfeiçoamento.

III - subsidiar a elaboração do relatório de desempenho físico-financeiro em cumprimento ao inciso III do art. 153 da Lei Orgânica do Distrito Federal;

IV - contribuir para a transparência da aplicação dos recursos públicos.” (DISTRITO FEDERAL, 2018).

Na Norma de Planejamento, Orçamento, Finanças, Patrimônio e Contabilidade, Decreto nº 32.598/2010 (DISTRITO FEDERAL, 2010) é definido no capítulo XV – Do planejamento, acompanhamento e avaliação, que cada órgão ou entidade da administração pública do DF deve designar servidores responsáveis pela atividade de planejamento, acompanhamento e avaliação do orçamento, denominados de Agentes de Planejamento (inciso I do art. 90). Estes agentes devem cadastrar e acompanhar a execução física-financeira das etapas decorrentes de cada programa de trabalho constantes na LOA (inciso III do art. 90).

Ramos (2022) detalhou os preceitos básicos (Figura 6) do Acompanhamento Físico-financeiro do Distrito Federal:

Figura 6 – Principais Características do Acompanhamento Físico-Financeiro do DF

Acompanhamento Físico-Financeiro do DF	
O que é acompanhado	Todos os subtítulos da LOA, que devem ser desdobrados em etapas
O que não é acompanhado	Subtítulos inseridos por meio de emenda parlamentar, sem empenho emitido; Ações executadas sem recursos orçamentários
Onde é acompanhado	No SAG, conforme Decreto no 39.118, de 13/06/2018, que disciplina a implantação e utilização do instrumento
Quem participa	Órgãos e entidades da administração direta e indireta do DF
Quando é realizado	Bimestralmente
Responsável	SEEC/ SEORC/ SUPLAN (OC)

Fonte: Ramos (2022, p. 48).

Cada unidade deve proceder o cadastramento de todas as etapas necessárias para atingimento das metas físicas de entrega de bens e serviços definidas na parte qualitativa dos programas de trabalho. As metas físicas apresentam produtos e unidades de medidas padronizadas por ação orçamentária (SEPLAG, 2016) e a quantidade é definida na elaboração LOA, podendo ser alterada por revisão legal.

Cada etapa deve ser cadastrada como ‘Etapa Programada’, contendo as principais informações detalhadas da programação da unidade para correlata execução e cumprimento da meta prevista. E bimestralmente deve ser atualizado do andamento da etapa, denominado de ‘Etapa realizada’; onde deve ser descrito a execução feita, o quantitativo físico entregue e classificado o estágio da etapa. (SEEC, 2020). São sete estágios que podem ser classificados, conforme detalhado no Quadro 1.

Quadro 1 – Estágios de etapas realizadas do SAG

SI - A ser iniciada	Estágio inicial de todas as etapas cadastradas pela unidade. Esse estágio deve ser mantido nos casos de etapas sem execução física e cuja previsão de início seja posterior ao término do bimestre de atualização.
NO - Andamento Normal	A etapa programada está em execução física normal, ou seja, está de acordo com o cronograma previsto.
NI – Não Iniciada;	O estágio NI deve ser utilizado nos casos de etapas que não tiveram execução física, apesar de os prazos previstos para seu início já terem expirado. Esse estágio também se aplica aos casos em que, por decisão do titular da unidade, não há interesse, necessidade ou condições de execução da etapa (cancelamento de licitação, recursos orçamentários e financeiros insuficientes ou não liberados etc.).
CO – Concluída;	A etapa programada teve sua execução física finalizada.
AT – Atrasada;	A execução física da etapa está em andamento, porém está atrasada em relação ao cronograma previsto em razão de algum entrave burocrático, orçamentário, financeiro etc.
PA – Paralisada	A execução física da etapa teve início, mas foi interrompida por decisão interna ou entrave burocrático, orçamentário, financeiro ou situação de natureza técnica, e não há previsão de continuação.
AN – Anulada	A execução física da etapa teve início e, posteriormente, foi verificado algum vício ou motivo que justifique sua anulação.

Fonte: Adaptado de SEEC (2020, p. 28-29).

E caso classificado a etapa realizada como ‘NI – Não Iniciada’, ‘AT – Atrasada’ e ‘PA – Paralisada’, deve ser cadastrado as justificativas da não conformidade com a previsão inicial da unidade, nominado como ‘estágio em desvio’. Sendo as outras etapas são nominadas ‘etapas regulares’. As etapas classificadas com estágio em desvio devem apresentar as devidas justificativas para o desvio, sendo necessário classificar a Causa de Desvio (Quadro 2) e descrever o Detalhamento, e classificar a Natureza do Desvio (Quadro 3) descrevendo a Origem do Desvio.

Quadro 2 – Causas de Desvio

SIGLA	CAUSA	DESCRIÇÃO
APU	Alteração na programação da unidade executiva	A etapa apresenta desvio em razão da mudança de prioridade por decisão interna, externa ou outra.
CCA	Crédito cancelado	A dotação orçamentária do subtítulo foi totalmente cancelada.
CCB	Crédito contingenciado ou bloqueado	A dotação orçamentária do subtítulo está contingenciada ou bloqueada.
ICO	Insuficiência de créditos orçamentários	O crédito orçamentário destinado à etapa programada é insuficiente para sua total realização.
IPT	Indefinição ou reavaliação de projetos técnicos	A etapa está em desvio em razão da necessidade de revisão ou redefinição de projeto técnico.
IRF	Insuficiência de recursos financeiros	A dotação orçamentária está indisponível para realização da etapa, mas a cota financeira não é suficiente ou ainda não foi liberada.
IRH	Insuficiência de recursos humanos	Não existem recursos humanos em quantidade suficiente ou com qualificação adequada para realizar a etapa.
IRM	Insuficiência de recursos materiais	A unidade não dispõe de material básico suficiente ou adequado para realizar a etapa.
MPA	Morosidade em procedimentos administrativos	A etapa está em desvio por falta de agilidade em procedimentos burocráticos internos, no âmbito do órgão.
NOO	Necessidade de ação de outros órgãos	A etapa necessita para seu desenvolvimento, de ação direta de outro órgão ou entidade externa.
OCD	Outras causas de desvio	Outras causas de desvio que não estão especificadas nesta tabela.
PD	Pendência de decisão	A etapa encontra-se em desvio em virtude de pendências de decisões superiores no âmbito da própria unidade.
PPL	Problemas ou morosidade no processo licitatório	A etapa apresenta interrupção ou atrasos no processo de licitação.
VCL	Variações Climáticas	O cronograma de execução da etapa está prejudicado em decorrência de variações no clima da região.

Fonte: Adaptado de SEEC (2020, p. 59).

Quadro 3 – Natureza do desvio

CÓD.	CAUSA	DESCRIÇÃO
01	Administrativa	Quando a execução da etapa necessita de algum procedimento administrativo interno ou externo, de tomada de decisão administrativa ou ainda, quando a execução foi interrompida em consequência de alterações na organização administrativa do GDF.
02	Técnica	Depende de avaliação ou estudos técnicos para realização da etapa programada.
03	Financeira	Quando o recurso financeiro não for liberado ou liberado parcialmente, impossibilitando a realização da etapa programada.
04	Jurídica	A execução da etapa depende da definição ou decisão jurídica.
05	Política	Depende da vontade ou decisão política para viabilização da etapa prevista.
06	Orçamentária	Quando a dotação orçamentária for cancelada ou insuficiente para a realização da etapa.
07	Fenômenos Naturais	A ocorrência de variações climáticas ou outros fenômenos naturais impediu o início ou interrompeu a execução da etapa.

Fonte: Adaptado de SEEC (2020, p. 59).

Apesar do Relatório de Etapas Programadas, que contém as etapas previstas e realizadas, data prevista para início e estágios do andamento, não ser publicado, o Relatório de Etapas Programadas em Desvio é publicado no Relatório de Desempenho Físico-Financeiro. Nele contém a etapa de determinado programa de trabalho em desvio, e as informações de causa, detalhamento, natureza e origem do desvio. A seguir apresenta-se um exemplo de etapas cadastradas, classificadas com estágio em desvio do planejado da unidade orçamentária 'Arquivo Público do Distrito Federal', referente ao 6º bimestre de 2020.

Figura 7 – Recorte do Relatório de Etapas Programadas em Desvio de 2020

GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL		SECRETARIA DE ESTADO DE ECONOMIA DO DISTRITO FEDERAL		Exercício 2020		Página 1		Emitido em: 27/01/2021 17:13:00		
Sistema de Acompanhamento Governamental										
Relatório das Etapas Programadas em Desvio										
6º Bimestre de 2020										
09102 - ARQUIVO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL										
Descrição da Etapa	DESVIOS		Previsão		Reprogramação		Estágio	Referência	Etapa Realizada	R.A.
	Causa / Detalhamento	Natureza / Origem	Início	Término	Início	Término				
13.126.8203.2527.2615 (*) GESTÃO DA INFORMAÇÃO E DOS SISTEMAS DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO-ARQUIVO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL-DISTRITO FEDERAL. 7-Gestão da Informação e dos Sistemas de Tecnologia da Informação do Arquivo Público do Distrito Federal. Institucional	Outras causas de desvio Licitação em andamento para aquisição de equipamentos permanentes de informática e tecnologia da informação, para atender as necessidades de toda estrutura organizacional do Arquivo Público do Distrito Federal - ARPDF - Processo SEI nº 00151-0000000/2020-30.	Orçamentária, Orçamentário	01/07/2020	31/12/2020			Não Iniciada	25/01/2021		99
13.391.6203.2465.0008 (*) GESTÃO DO ACERVO HISTÓRICO DO DISTRITO FEDERAL-ARQUIVO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL-DISTRITO FEDERAL. 8-Preservar a memória documental do DF e RIDE. Institucional	Morosidade em procedimentos administrativos Não há previsão de realização na execução do orçamento.	Técnica, ARPDF	01/06/2020	31/12/2020			Não Iniciada	25/01/2021		99
Total da UO										
(*) PRIORIDADE DA LDO										

Fonte: Recorte do Anexo DISTRITO FEDERAL (2020, p. 951).

Com os dados inseridos no SAG e da execução orçamentária atualizada é gerado o Relatório de Desempenho Físico-Financeiro. Assim definido pelo órgão central de planejamento:

“Trata-se de relatório que conjuga dados das etapas cadastradas no SAG com dados relativos à execução orçamentária no decorrer do exercício no respectivo programa de trabalho (dotação inicial, despesa autorizada, valor empenhado e valor liquidado).” (SEEC, 2020, p. 50)

O Relatório de Desempenho Físico-Financeiro é publicado bimestralmente por meio de portaria do poder executivo, sendo seus anexos apenas apresentado no *site* da Secretaria de Economia (<https://www.economia.df.gov.br/acompanhamento-governamental-sag/>). No documento é apresentado a seção ‘notas-explicativas’, onde o órgão central de planejamento apresenta algumas particularidades do relatório, entre eles que os programas de trabalho sem execução físico-financeiro não constam no relatório e especificidades de unidades que cadastraram etapas em desconformidade com o normatizado.

No Anexo I é apresentado o desempenho físico-financeiro por programa de trabalho, com os programas de trabalho separados por unidades orçamentárias, a dotação orçamentária inicial e atualizada, valores empenhados e liquidados além da descrição de cada etapa realizada atrelada ao programa com respectiva execução física. Na Figura 8 consta o recorte do início do relatório da unidade orçamentária ‘Câmara Legislativa do Distrito Federal’

Figura 8 – Recorte do Relatório de Desempenho Físico-Financeiro por programa de trabalho de 2020

GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL		Sistema de Acompanhamento Governamental											
SECRETARIA DE ESTADO DE ECONOMIA DO DISTRITO FEDERAL		Desempenho Físico - Financeiro por Programa de Trabalho											
01101 - CAMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL		6º Bimestre de 2020											
Projeto - Atividade - Ope. Especiais / Subtítulo Meta(LOA)	E S F	P O S	Valor em (R\$ 1,00)					Acompanhamento de Período Bimestral				R E G	
			Dotação Inicial (A)	Autorizado (B)	% B/A	Empenhado (C)	Liquidado (D)	% D/B	Etapas Previstas	Etapas Realizadas			
01.031.6204.4192	F	B		(35.000)	0	(4.809)	0	0					
DESENVOLVIMENTO DE SISTEMA DE CAPTAÇÃO E TRATAMENTO DE INFORMAÇÕES PELA OUVIDORIA DA CLDF		A	40.000	5.000	13	191	41	1					
01.031.6204.4192.0001		B		(35.000)	0	(4.809)	0	0					
DESENVOLVIMENTO E IMPLEMENTAÇÃO DE SISTEMA DE CAPTAÇÃO E TRATAMENTO DE INFORMAÇÕES PELA OUVIDORIA DA CLDF--DISTRITO FEDERAL		A	40.000	5.000	13	191	41	1					
DEMANDA ATENDIDA (UNIDADE) Quantidade: 1000													

Fonte: Recorte do anexo DISTRITO FEDERAL (2020, p. 5).

E no Anexo II é apresentado o demonstrativo orçamentário-financeiro por grupo de despesa (Figura 9), apresentando apenas a parte orçamentária, além daquela apresentada no anexo anterior, tendo desdobramento dos valores liquidados por categoria e grupo de natureza de despesa. Segue o relatório orçamentário e financeiro da mesma unidade orçamentária no 6º bimestre de 2020.

Figura 9 – Recorte do Demonstrativo orçamentário-financeiro por grupo de despesa

GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL		Demonstrativo Orçamentário/Financeiro por Grupo de Despesa											
SECRETARIA DE ESTADO DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO DO DISTRITO FEDERAL		6º Bimestre de 2020											
01101 - CAMARA LEGISLATIVA DO DISTRITO FEDERAL		Valores em R\$ 1,00											
Programa de Trabalho	E S F	Dotação Inicial	Autorizado	% B/A	Empenhado	% C/B	Liquidado						
							Total	% D/B	Despesas Correntes			Despesas de Capital	
		A	B		C	D	E	F	G	H	I	J	
01	B		-46.676.000	-9	84.199.987	18	105.908.305	22	86.752.492	0	1.781.883	0	0
LEGISLATIVA.	A	528.990.674	474.514.674	90	458.411.904	97	437.787.857	92	370.715.925	0	64.679.934	2.391.999	0
01	B		-7.677.000	-23	7.404.972	27	8.744.537	32	0	0	8.744.537	0	0
AÇÃO LEGISLATIVA.	A	33.931.000	27.218.000	80	27.031.572	99	17.757.376	65	0	0	17.757.376	0	0
3204	B		-385.000	-14	33.973	14	37.932	16	0	0	37.932	0	0
ATUAÇÃO LEGISLATIVA	A	2.720.000	235.000	9	155.093	66	154.093	66	0	0	154.093	0	0
4192	F		-35.000	-88	-4.809	-96	0	0	0	0	0	0	0
DESENVOLVIMENTO DE SISTEMA DE CAPTAÇÃO E TRATAMENTO DE INFORMAÇÕES PELA OUVIDORIA DA CLDF	A	40.000	5.000	13	191	4	41	1	0	0	41	0	0
01.031.6204.4192.0001	B		-35.000	-88	-4.809	-96	0	0	0	0	0	0	0
DESENVOLVIMENTO E IMPLEMENTAÇÃO DE SISTEMA DE CAPTAÇÃO E TRATAMENTO DE INFORMAÇÕES PELA OUVIDORIA DA CLDF--DISTRITO FEDERAL	A	40.000	5.000	13	191	4	41	1	0	0	41	0	0

Fonte: Recorte do Anexo DISTRITO FEDERAL (2020, p. 1201).

METODOLOGIA

Esta pesquisa tem por objetivo verificar se a diminuição da dotação inicialmente prevista para determinado programa de trabalho impactou na entrega de produtos e serviços previstos inicialmente, ensejando a classificação desta etapa no Relatório de Desempenho Físico-Financeiro como em situação de ‘desvio’. Gil (2008) classifica este tipo de pesquisa de descritiva, pois tenta descrever características de determinada população e de documental, pois se vale de material sem tratamento analítico.

Os dados são aqueles disponíveis no Relatório de Desempenho Físico-Financeiro disponível no *site* da Secretaria de Economia, porém foi feito prévio tratamento dos dados antes da análise de dados.

Como as empresas estatais independentes possuem diferentes conjecturas e normas orçamentárias, para não gerar viés, foram retiradas da população analisada. Estas unidades, são todas aquelas pertencentes ao Orçamento de Investimento, portanto a pesquisa só observou as unidades o Orçamento Fiscal e Seguridade Social. Por sua vez, as ações de operações especiais que não contribuem para a manutenção, a expansão ou o aperfeiçoamento das ações de governo (conforme parágrafo 4º do artigo 3º da Lei 6.490 de 2020 – DISTRITO FEDERAL, 2020), foram retiradas devido sua particularidade de não possuírem entregas de serviços ou produtos para sociedade e possuem um tratamento especial no SAG.

Após a limpeza dos dados, foi feita a análise descritiva do 6º bimestre dos anos de 2020 a 2023 (PPA 2020-2023), que contêm os dados acumulados e encerrados anuais. Foram segregados os programas de trabalho que tiveram redução de sua dotação inicial em mais de 40%, critério de corte para verificar casos em que o impacto potencial é mais evidente. E foi feita análise estatística se os programas que sofreram redução orçamentária terminaram o exercício com etapas em desvio no Relatório de Desempenho Físico-Financeiro e suas classificações de justificativa da razão do desvio. Também foi feito testes estatísticos para verificar correlação e dependência entre os fatores.

APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS

Conforme exposto na metodologia, foram extraídos dos Relatórios de Desempenho Físico-Financeiro de 2020 a 2023 todos os programas de trabalhos apresentados e sua dotação orçamentária inicial e atualizada no relatório do 6º bimestre, constante dos dados anuais. A seguir foram levantados os programas de trabalho que a unidade orçamentária cadastrou etapas e que terminaram o exercício com classificação em estágio de desvio (todas aquelas etapas que aparecerem no relatório de etapas programadas em desvio) e verificado as classificações de causa e natureza do desvio.

Exercício de 2020

No ano de 2020 foram verificados que 67,04% das etapas de programas de trabalhos constantes na Lei Orçamentária Anual (apenas aqueles de unidades constantes no Orçamento Fiscal e Seguridade e excetuado aqueles o programa de operações especiais) terminaram em estágio regular e 32,96% terminaram com etapas programadas em desvio. Destes, foram informadas pelas unidades orçamentárias que 38,8% eram causados por motivo orçamentário e/ou financeiro. Conforme detalhado na Tabela 1, as causas de desvio atrelados a questão orçamentária ou financeira são; ICO – Insuficiência de créditos orçamentários; CCB – Crédito

contingenciado ou bloqueado; IRF – Insuficiência de recursos financeiros e CCA – Crédito cancelado. E foi reportado em 46,2% destas etapas em desvio a natureza do desvio como orçamentário ou financeiro. Como se extrai da tabela a seguir:

Tabela 1 - Estágios das etapas do Relatório de desempenho Físico-Financeiro de 2020

ESTÁGIO	PERCENTUAL	CAUSA DESVIO	PERCENTUAL	NATUREZA	PERCENTUAL
Regular	67,04%	OCD	39,4%	Administrativa	33,0%
Desvio	32,96%	CCA	14,7%	Técnica	8,6%
		APU	11,5%	Financeira	8,7%
		CCB	10,3%	Jurídica	0,5%
		ICO	10,7%	Política	6,0%
		NOO	3,1%	Orçamentária	37,5%
		MPA	2,0%	Fenômenos naturais	5,7%
		IRF	3,1%		
		IPT	2,4%		
		PD	0,7%		
		PPL	0,65%		
		IRH	0,65%		
		VCL	0,6%		
		IRM	0,2%		

Fonte: Elaboração própria.

Cabe ressaltar que a classificação de Causa e Natureza do desvio são informadas pelos agentes de planejamento das unidades orçamentárias, e o sistema não possui uma relação condicional entre classificação de causa e natureza, por isso foi informada a Natureza orçamentária e financeira como fator que levou mais etapas ao desvio que as Causas relacionadas à questão orçamentária e financeira. E nota-se que mais de 39% das causas de desvio se apresentam classificadas como OCD.

Esta classificação genérica (OCD) que deveria apresentar casos em que não estariam abarcados em outras classificações de causas de desvio, foi utilizado em quase 40% das etapas em desvio, o que pode levantar questionamentos sobre a clareza da informação evidenciada. Apenas com análise de conteúdo das justificativas no campo textual de ‘discriminação’ do desvio seria possível compreender a que se referem estes desvios. Não sendo possível identificar se alguma há alguma relação indireta com a questão orçamentária ou financeira.

Tabela 2 – Resumo das etapas de PT's em 2020 com redução orçamentária

ETAPAS/ESTÁGIO	REGULAR	DESVIO	CAUSA ORÇ/FIN	NATUREZA ORÇ/FIN
s/ redução	75,57%	24,43%	28,42%	40,84%
c/ redução	33,13%	66,87%	53,82%	54,13%

Fonte: Elaboração própria.

Da tabela acima, verifica-se que mais de 66% das etapas de programas de trabalho no ano de 2020 com redução orçamentária ao longo do ano em mais de 40% terminaram o exercício em situação de desvio ao programado. Destas etapas, 54% foram classificadas como maior Causa ou Natureza que levou ao desvio a questão orçamentária/financeira. Enquanto das etapas sem redução, quase 29% informaram Causa orçamentária/financeira, mas em 40% a Natureza informada era do tipo orçamentário/financeiro. Em 2020, ressalta-se foi o primeiro ano da pandemia de COVID-19.

Levantaram-se duas amostras aleatórias de etapas referentes a programas de trabalho, uma com dotação orçamentária atualizada com redução de 40% da dotação inicial, e outra amostra que não teve redução, ou redução menor que 40%. Sendo classificado cada item de forma binária, etapas regulares (0) e em desvio (1), foi verificado quem em média, as etapas com recursos reduzidos terminaram o exercício como estágio em desvio. Foi feita análise para verificar se estas médias eram estatisticamente diferentes, para tanto adotando o teste de hipóteses

$$H_0 : \mu_1 = \mu_2$$

$$H_1 : \mu_1 < \mu_2$$

Onde a hipótese nula é que a média de etapas com recursos reduzidos em 40% é igual a das etapas sem esta redução, e a hipótese alternativa que a média de etapas sem redução de recursos orçamentários é menor que a média das etapas com redução. Foi utilizado o nível de significância de 5%. Utilizando-se o Teste-Z, constatou-se que o 'p-value' era de 0,00180514, menor que o nível de significância, rejeitando a hipótese nula, constatando-se diferença estatística.

Assim, etapas de programas de trabalho que tiveram redução orçamentária maior que 40%, ao longo do exercício, acabaram, em média, terminando em estágio 'em desvio' do previsto. Também foi feita a análise da correlação entre etapas em desvio e etapas com redução orçamentária, obtendo 0,37 de coeficiente de correção de Pearson, o que demonstra uma moderada relação entre os fatores.

Exercício de 2021

No ano de 2021 (Tabela 3) foram verificados que 76,15% das etapas de programas de trabalhos constantes na Lei Orçamentária Anual (apenas aqueles de unidades constantes no Orçamento Fiscal e Seguridade e excetuado aqueles o programa de operações especiais) terminaram em estágio regular e 23,85% terminaram com etapas programadas em desvio. Destes, foram informadas pelas unidades orçamentárias que 29,8% eram causados por motivo orçamentário e/ou financeiro e 30,9% destas etapas classificaram a Natureza do desvio como orçamentário ou financeiro.

Tabela 3 – Estágios das etapas do Relatório de desempenho Físico-Financeiro de 2021

ESTÁGIO	PERCENTUAL	CAUSA DESVIO	PERCENTUAL	NATUREZA	PERCENTUAL
Regular	76,15%	OCD	37,6%	Administrativa	53,7%
Desvio	23,85%	CCA	13,9%	Técnica	11,4%
		APU	15,6%	Financeira	7,8%
		CCB	0,9%	Jurídica	1,0%
		ICO	10,1%	Política	1,4%
		NOO	3,6%	Orçamentária	23,1%
		MPA	5,7%	Fenômenos naturais	1,6%
		IRF	4,9%		
		IPT	4,3%		
		PD	1,7%		
		PPL	1,0%		
		IRH	0,35%		
		VCL	0,0%		
		IRM	0,35%		

Fonte: Elaboração própria.

O classificador das Causas de desvio mais informado foi OCD, o que dificulta uma análise aprofundada, dado que ‘outras causas’ se referem a todas não abordadas nas outras classificações. E é possível de verificar que por volta de 30% das justificadas de etapas classificadas como em desvio são relacionadas à questão orçamentária e/ou financeira. Verificando de forma segregada as etapas de programas de trabalho com dotação atualizada maior e menor que 40% da dotação inicialmente orçada na LOA, é possível notar que mesmo variando o percentual de etapas, há uma tendência de etapas com redução orçamentária terem maior percentual de desvio e em boa parte ser o principal fator (classificação de Causa e Natureza) a questão orçamentária e/ou financeira.

Tabela 4 – Resumo das etapas de PT's em 2021 com redução orçamentária

ETAPAS/ESTÁGIO	REGULAR	DESVIO	CAUSA ORÇ/FIN	NATUREZA ORÇ/FIN
s/ redução	82,96%	17,04%	18,82%	20,00%
c/ redução	44,10%	55,90%	45,15%	46,41%

Fonte: Elaboração própria.

Em 2021 mais da metade das etapas de programas de trabalho com redução orçamentária em mais de 40% ao longo do ano, terminaram o exercício em situação de desvio ao programado. Contudo, destas etapas, mais de 45% indicaram como maior causa ou natureza que levou ao desvio a questão orçamentária como se verifica na Tabela 4.

Novamente foi levantada a média de etapas com ou sem redução orçamentária em mais de 40% ao longo do exercício, e feito a análise estatística para verificar se estas médias eram estatisticamente diferentes. Foi feito o teste de hipóteses, com as mesmas premissas do ano de 2020 e com nível de significância de 5%.

Utilizando o Teste-Z, constatou-se que o '*p-value*' era de 0,005364, menor que o nível de significância, rejeitando a hipótese nula, portanto, constatando-se diferença estatística. Assim, é possível inferir que etapas com redução orçamentária, em média, terminam o exercício em desvio. E o coeficiente de Person deste exercício foi de 0,37. Novamente em 2021 verifica-se que há alguma correlação entre as reduções orçamentárias e o impacto na execução física prevista. Mesmo não sendo o fator principal, a redução orçamentária tende impactar a execução das ações públicas.

De forma complementar as classificações de Causa e Natureza das etapas em desvio no Relatório de Desempenho Físico-Financeiro permitem inferir que a redução orçamentária estatisticamente é relacionada, mas, não a principal razão do não cumprimento das metas físicas contidas nos programas de trabalho constantes na LOA.

No ano de 2021, das etapas com redução orçamentária em estágio de desvio do previsto, 45% foram justificados pelas unidades orçamentárias devido questão orçamentária/financeira enquanto das etapas que não tiveram redução, apenas 18% foram informadas como Causa orçamentária/financeira e 20% sua Natureza.

Exercício de 2022

No ano de 2022 foram verificados (Tabela 5) que 74,49% das etapas de programas de trabalhos terminaram em estágio regular e 25,51% terminaram com etapas programadas em desvio. Das etapas em desvio 32,9% teriam sido causados por motivo orçamentário e/ou financeiro e 34,6% tiveram a natureza orçamentário ou financeiro.

Tabela 5 – Estágios das etapas do Relatório de desempenho Físico-Financeiro de 2022

ESTÁGIO	PERCENTUAL	CAUSA DESVIO	PERCENTUAL	NATUREZA	PERCENTUAL
Regular	74,49%	OCD	45,2%	Administrativa	51,4%
Desvio	25,51%	CCA	10,6%	Técnica	12,0%
		APU	8,4%	Financeira	14,7%
		CCB	6,3%	Jurídica	0,5%
		ICO	12,0%	Política	1,2%
		NOO	1,3%	Orçamentária	19,9%
		MPA	4,1%	Fenômenos naturais	0,3%
		IRF	4,0%		
		IPT	5,9%		
		PD	1,0%		
		PPL	0,8%		
		IRH	0,4%		
		VCL	0,0%		
		IRM	0,0%		

Fonte: Elaboração própria.

A maior parcela (45%) das Causas de desvio se apresenta classificadas como OCD. E em coerência com os dois anos anteriores, o mesmo patamar de Causa e Natureza orçamentária/financeira foi informada, o que pode demonstrar que esta é uma situação crônica ou um viés de justificativas por parte das unidades. Novamente verificando de forma estratificada as etapas de programas de trabalho com dotação atualizada maior e menor que 40% da dotação inicialmente orçada na LOA, os resultados são próximos ao exercício anterior, com leve redução da justificativa orçamentária/financeira para o não cumprimento das metas físicas previstas.

Tabela 6 – Resumo das etapas de PT's em 2022 com redução orçamentária

ETAPAS/ESTÁGIO	REGULAR	DESVIO	CAUSA ORÇ/FIN	NATUREZA ORÇ/FIN
s/ redução	86,62%	13,38%	24,23%	28,19%
c/ redução	41,72%	58,28%	38,25%	38,52%

Fonte: Elaboração própria.

Mais uma vez, como consta na Tabela 6, em média, as etapas de programas de trabalho com redução orçamentária terminaram o exercício em desvio que as que não tiveram redução. Contudo, destas etapas, apenas 38% indicaram como maior causa ou natureza que levou ao desvio a questão orçamentária. Nas etapas sem redução, aumentou-se o patamar de questões orçamentárias na justificativa dos desvios apresentados.

Como nos outros exercícios, foi feita a estratificação de etapas com e sem redução orçamentária e analisado o tipo de estágio verificado ('regular' ou 'desvio'). Novamente a

média de etapas com redução orçamentária foi maior que a de etapas sem redução de 40%. Pelo Teste-Z, constatou-se que o '*p-value*' era de 0,0053647, menor que o nível de significância, portanto, também rejeitando a hipótese nula para o exercício de 2022. E o coeficiente de correlação de Pearson das variáveis (redução orçamentária e etapas em desvio) chegou a 0,48 em 2022.

Corroborando estes resultados com os verificados nos anos anteriores, sendo possível inferir impactos negativos das reduções orçamentárias. Verificando a progressão das Causas e Naturezas de desvio informadas como orçamentárias e financeiras de 2020 a 2022, nota-se que houve redução como principal fator que levou ao não cumprimento de metas físicas estipuladas em programas de trabalho, mas, ainda com fator mais impactante que aquelas etapas 'em desvio' sem redução orçamentária.

Exercício de 2023

No ano de 2023 foram verificados (Tabela 7) que 77,06% das etapas de programas de trabalhos terminaram em estágio regular e 22,94% terminaram com etapas programadas em desvio, e foi reportado que em 29,4% a natureza do desvio era orçamentária ou financeira.

Tabela 7 – Estágios das etapas do Relatório de desempenho Físico-Financeiro de 2023

ESTÁGIO	PERCENTUAL	CAUSA DESVIO	PERCENTUAL	NATUREZA	PERCENTUAL
Regular	77,06%	OCD	44,4%	Administrativa	50,1%
Desvio	22,94%	CCA	7,0%	Técnica	18,5%
		APU	11,1%	Financeira	14,8%
		CCB	7,5%	Jurídica	1,2%
		ICO	13,4%	Política	0,8%
		NOO	2,9%	Orçamentária	14,6%
		MPA	3,3%	Fenômenos naturais	0,0%
		IRF	1,9%		
		IPT	5,0%		
		PD	1,4%		
		PPL	0,9%		
		IRH	1,0%		
		VCL	0,0%		
		IRM	0,2%		

Fonte: Elaboração própria.

Como nos outros anos a maior parcela das causas de desvio são identificadas como OCD. E novamente por volta de 30% das justificadas de etapas classificadas como em desvio são relacionadas a questão orçamentária e/ou financeira. Verificando em 2023 por estrato as

etapas com dotação atualização maior e menor que 40% da dotação inicialmente orçada na LOA, a tendência dos últimos três anos se manteve.

Tabela 8 – Resumo das etapas de PT's em 2023 com redução orçamentária

ETAPAS/ESTÁGIO	REGULAR	DESVIO	CAUSA ORÇ/FIN	NATUREZA ORÇ/FIN
s/ redução	86,63%	13,37%	20,70%	20,70%
c/ redução	47,76%	52,24%	37,00%	36,09%

Fonte: Elaboração própria.

No último ano do período do Plano Plurianual 2020-2023, nota-se (Tabela 8) que mais 52% das etapas de programas de trabalho com redução orçamentária em mais de 40% ao longo do ano, terminaram o exercício em situação de desvio ao programado. Contudo, destas etapas, apenas 37% indicaram como maior Causa ou Natureza que levou ao desvio a questão orçamentária. Já das etapas sem redução, apenas 13% ensejaram etapas em desvio, e nestes 20% foi classificado como de Causa ou Natureza orçamentária/financeira.

Nos quatro anos analisados, a Causa ou Natureza orçamentária ou financeira não foram as mais recorrentes justificativas das unidades para os desvios. Mesmo entre as etapas que sofreram redução orçamentária, foi reduzido dos patamares de 50% para 37%, entre 2020 e 2024, a recorrência de justificativa orçamentária ou financeira daquelas etapas que acabaram em desvio.

Contudo, em todos anos é identificado que as etapas que tiveram redução orçamentária tiveram maior frequência de etapas em desvio que aquelas que não tiveram. E em todos anos, mais da metade de todas as etapas com redução terminaram em desvio. Assim, pode-se inferir que a pesar de não ser considerado o fator principal, há um impacto da redução na execução do planejamento, que acaba terminando em desvio.

Em 2023 a estratificação de etapas com e sem redução orçamentária relacionado com o tipo de estágio verificado ('regular' ou 'desvio'), apresenta, como nos outros anos, que as etapas com redução orçamentária terminam, em média, como etapas em desvio, que aquelas que não sofreram.

Esta situação é estatisticamente comprovada, utilizando o Teste-Z, com '*p-value*', chegou-se a 0,0033067, menor que o nível de significância (5%), portanto, rejeitando a hipótese nula. E com coeficiente de correlação de Pearson das variáveis (redução orçamentária e etapas em desvio) chegou a 0,40, demonstrando moderada relação.

Portanto, em 2023 também se verifica a redução da dotação inicialmente prevista como fator correlacionado ao desvio verificado em etapas de programas de trabalhos constantes na LOA, contudo, continua não sendo o maior fator ajuizado pelas unidades para o respectivo desvio do cronograma previsto.

Ao longo dos quatro anos do ciclo do PPA 2020-2023, percebe-se que a redução orçamentária gerou impactos negativos nas ações orçamentárias públicas, mas foi amenizado

seus efeitos ao longo dos anos. Em 2020 as etapas com redução terminavam em média em 66% ‘em desvio’ ao planejado. Já em 2023, eram 52%. Em 2020, destas etapas com redução e em desvio, 54% das Causas e Naturezas eram de cunho orçamentário ou financeiro. Já em 2023, este patamar foi reduzido para 37%.

O que pode levar a suposição que a redução orçamentária impacta negativamente na execução da ação pública, não sendo o fator principal, mas gerando problemáticas que a administração pública tem que solucionar de outras maneiras. A redução desses indicadores ao longo dos quatro anos pode também demonstrar que houve algum aperfeiçoamento da gestão da administração pública diante de cenários de corte de gastos.

CONCLUSÃO

Este trabalho buscou fazer uma análise inicial estatística dos dados apresentados no Relatórios de Desempenho Físico-Financeiro – RDFF do 6º bimestre de 2020 a 2023, apresentando os dados anuais. O relatório apresenta em média mais de 2,5 mil páginas, trazendo diversas informações textuais e numéricas sobre o acompanhamento bimestral e acumulado da execução físico-financeira do orçamento distrital.

A pesquisa demonstrou que as informações constantes neste relatório de transparência fiscal distrital, que além da evolução dos gastos traz a execução física atrelada, podem ser utilizadas para futuros estudos científicos sobre a execução orçamentária, auxílio ao controle social e fortalecimento da *accountability*.

A execução das ações onerosas do poder público distrital, os gastos públicos, são evidenciadas no referido RDFF, trazendo a classificação destas ações, desdobradas em etapas, em estágios regulares ou em desvio àquele planejamento de execução. A redução orçamentária é considerada um fator preponderante no impacto negativo no cumprimento destas ações.

Assim, buscou-se verificar se as etapas das ações públicas que encerraram o exercício em desconformidade com o planejado tinham alguma relação com a redução dos recursos orçamentários ao longo do ano. E a partir da classificação em etapas com desvio, foi verificado as indicadas Causas e Naturezas dos desvios, para estas etapas em desvio.

Foi verificado que em todos quatro anos do ciclo do PPA 2020-2023 a Causa de desvio mais recorrente foi a ‘Outra Causa de Desvio’, e a Natureza foi ‘Administrativa’. As causas orçamentárias ou financeiras oscilarem entre 38,8% (2020) e 22,94% (2023) do total, e as naturezas orçamentárias e financeiras apresentaram de 46,2% (2020) a 29,4% (2023) do total. O que pode levantar indícios que as etapas em desvio não teriam como maior fator impactante origens orçamentárias ou financeiras.

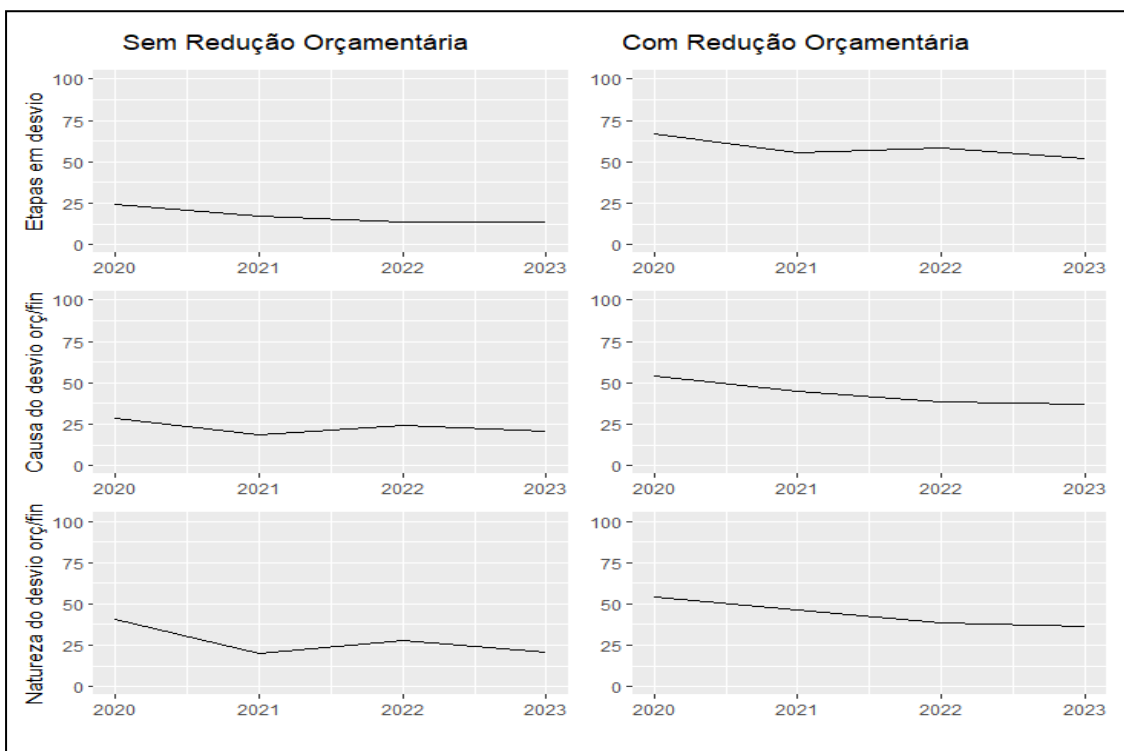
Porém, ao segregar as etapas entre aquelas que tiveram redução orçamentária em mais de 40%, as causas e naturezas orçamentárias apresentam com maior origem do desvio, que aquelas que não sofreram tanto impacto orçamentário. O que demonstraria que, a pesar de não ser o maior motivo para a ação pública não ter êxito, a redução de recursos impacta na execução do orçamento.

Em todos anos analisados, de 2020 a 2023, constatou-se que há uma relação estatística entre redução de recursos originalmente previstos e impacto na entrega de bens e serviços inicialmente previstos para determinado programa de trabalho, nos termos do Relatório de Desempenho Físico-Financeiro, gerando um estágio de desvio nas respectivas etapas programadas.

Houve redução do patamar de etapas em desvio de 2020 a 2023, caindo de 66,87% das etapas com redução orçamentária em 2020 para 52,24% em 2023. Também redução de 24,43% para 13,37% das etapas redução. O que demonstra que houve uma redução geral de etapas classificadas em desvio, e não estaria diretamente relacionada às alterações orçamentárias. Também se nota a diminuição da classificação das justificativas de desvio orçamentária e financeira ao longo dos anos, o que pode apresentar uma melhor adaptação do planejamento da unidade frente aos impactos orçamentários.

Na Figura 10 estão dispostas estas constatações, para melhor visualização daquelas etapas com programas de trabalho que tiveram e não tiveram redução orçamentária. Percebe-se que aquelas etapas com redução orçamentária apresentaram em média mais etapas que acabaram em desvio ao planejado, e informaram com mais recorrência que a Causa e Natureza do desvio estava atrelado à redução orçamentária. O que reforça a conclusão que a redução orçamentária não seria fator de maior impacto no cumprimento insuficiente da ação pública planejada, mas é um fator relevante.

Figura 10 – Resumo dos principais achados das etapas com e sem redução orçamentária de 2020 a 2023



Fonte: elaboração própria.

Na justificativa técnica das unidades, em geral não se apresenta o fator orçamentário como preponderante para a etapa estar em desvio, mas é possível verificar uma relação entre diminuição de recursos da programação e suas entregas serem impactadas negativamente (estágio em desvio), sendo em média as etapas de programas de trabalho sem cortes acima de 40% da dotação inicialmente previstas finalizarem o exercício com menos classificação de etapa em desvio que as que sofreram redução orçamentária. E é possível verificar que a Causa e Natureza orçamentária/financeira são mais utilizadas em etapas com redução.

Em pesquisas futuras recomenda-se utilizar das técnicas de análise de conteúdo para verificar os detalhamentos feitos pelas unidades orçamentárias para as etapas em desvio, buscando entender melhor o estágio 'outras causas de desvio'. E utilizar outros recortes de períodos, que podem apresentar diferentes resultados, além de outros critérios de corte. Também recomenda-se utilizar o Relatório de Desempenho Físico-Financeiro em pesquisas para aprimorar a análise e compreensão do instrumento.

REFERÊNCIAS

BARRETO, B., LINA, S.; DUTRA, A. T.; MARTINS, J.R.L. Responsabilidades orçamentárias e fiscais: Relatório Resumido da Execução Orçamentária RREO. **Biblioteca Virtual em Saúde**, [S.l.], 2017.

BATISTELLA, J. Os impactos do contingenciamento dos recursos públicos na execução orçamentária do SERPRO. 2009. 37 f. **Monografia** (Especialização em Orçamento e Finanças)- Universidade de Brasília, Brasília, 2009.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 20 mar. 2024.

_____. Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2000]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 20 mar. 2024.

_____. Lei nº 4.320, de 17 de março de 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. Brasília, DF: Presidência da República, [1964]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320compilado.htm. Acesso em: 20 mar. 2024.

DISTRITO FEDERAL. [Lei Orgânica (1993)]. Lei Orgânica do Distrito Federal de 1993. Brasília, DF: Câmara Legislativa do Distrito Federal. Disponível em: https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/66634/Lei_Org_nica_08_06_1993.html. Acesso em: 20 mar. 2024.

_____. Decreto nº 32.598, de 15 de dezembro de 2010. Aprova as Normas de Planejamento, Orçamento, Finanças, Patrimônio e Contabilidade do Distrito Federal, e dá outras providências. Disponível em: https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/66829/Decreto_32598_15_12_2010.html. Acesso em: 20 mar. 2024.

_____. Decreto nº 39.118, de 13 de junho de 2018. Disciplina a implantação e utilização do Sistema de Acompanhamento Governamental - SAG do Distrito Federal à estrutura dos programas de trabalho aprovados na Lei Orçamentária Anual, revoga o Decreto nº 18.075, de 07 de março de 1997, e dá outras providências. Disponível em: https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/96696cf549244607920b81f8c0f700b5/Decreto_39118_13_06_2018.html. Acesso em: 20 mar. 2024.

_____. Lei nº 6.352, de 07 de agosto de 2019. Dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para o exercício financeiro de 2020 e dá outras. Disponível em: https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/ec73927ed3e14ae4a96589ccdf7bdbe4/Lei_6352_07_08_2019.html. Acesso em: 20 mar. 2024.

_____. Lei nº 6.490, de 29 de janeiro de 2020. Dispõe sobre o Plano Plurianual do Distrito Federal para o quadriênio 2020-2023. Disponível em:

https://www.sinj.df.gov.br/sinj/Norma/87dac30aacbd438c83d1762eb4b55d94/Lei_6490_29_01_2020.html. Acesso em: 20 mar. 2024.

GIACOMONI, J. **Orçamento público**. 15 ed. ampliada, revisada e atualizada. São Paulo: Atlas, 2010. 374 p.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6 ed. São Paulo: Atlas, 2008. 220 p.

MORAES, A. dos S.; ALMEIDA, J. S.; ALMEIDA, M. da C. S. Cortes orçamentários e contingenciamentos de recursos da educação: Impactos na política de assistência estudantil do instituto Federal Baiano, Campus Senhor do Bonfim, **Brazilian Journal of Development** [S. l.], v. 8, n. 2, p. 9529–9553, 2022.

PEDROSA, K. de A.; SENA, D. B. de C.; PINTO, J. R.; MOTA, M. de O. . Need to reconfigure SUS financing in the face of austerity: a narrative review . **Research, Society and Development**, [S. l.], v. 11, n. 5, p. e8711527785, 2022.

RAMOS, A. C. da S. O Papel do Sistema de Acompanhamento Governamental no Monitoramento de Programas de Governo do Plano Plurianual do Distrito Federal - Projeto de Intervenção Aplicado ao Caso da Secretaria de Saúde. 2022. 111 f. **Dissertação** (Mestrado em Governança e Desenvolvimento) - Escola Nacional de Administração Pública - ENAP, Brasília, 2022.

SANTOS, F. R. dos; JANKOSKI, A. R. M. C. ; OLIVEIRA, A. G. de ; RASOTO, V. I. O orçamento-programa e a execução das políticas públicas. **Revista do Serviço Público**, [S. l.], v. 68, n. 1, p. 191 - 212, 2017.

SECRETARIA DE ESTADO DE ECONOMIA (SEEC). Anexo I e II do Relatório de Desempenho Físico-Financeiro do 6º bimestre de 2020. 2020. Disponível em: https://www.economia.df.gov.br/documents/d/seec/2020_sag_6o_bim_compressed-pdf. Acesso em: 20 mar. 2024.

_____. Instruções para cadastramento e acompanhamento de etapas no Sistema de Acompanhamento Governamental – SAG. 2020. Disponível em: <https://www.economia.df.gov.br/documents/d/seec/2020-instrucoes-para-cadastramento-e-acomp-de-etapas-sag-pdf>. Acesso em: 20 mar. 2024.

_____. Manual para cadastramento e acompanhamento de etapas no Sistema de Acompanhamento Governamental – SAG. 2024. Disponível em: <https://www.economia.df.gov.br/documents/d/seec/2024-manual-para-cadastramento-e-acompanhamento-das-etapas-sag-pdf>. Acesso em: 20 mar. 2024.

_____. Relatório das Principais realizações e Análise de dados SAG 1º bimestre 2024. 2024. Disponível em: <https://www.economia.df.gov.br/documents/d/seec/1-bi-2024-principais-realizacoes-e-analise-de-dados-pdf>. Acesso em: 20 mar. 2024.

SEPLAG – SECRETARIA DE ESTADO DE PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. Manual de Planejamento e Orçamento (MPO). 2016. Disponível em: <https://www.transparencia.df.gov.br/arquivos/MPO-2016-Versao-Preliminar.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2024.

SILVA, W. C. As Pegadas da religião na execução orçamentária: acomodação de políticas públicas de cunho religioso no Distrito Federal. 2020. 97 f. **Dissertação** (Mestrado Profissional em Administração Pública) – Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa, Brasília, 2020.

Recebido em: 24/04/2024

Aceito em: 13/08/2025