

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E CONTABILIDADE**

DARLINGSO DE LIMA DE SOUZA

**O IMPACTO FINANCEIRO DA PANDEMIA DE COVID-19 NA EXECUÇÃO DO
ORÇAMENTO DE UMA AUTARQUIA: UMA ANÁLISE DO DEPARTAMENTO
ESTADUAL DE TRÂNSITO DE ALAGOAS**

MACEIÓ

2023

DARLINGSO DE LIMA DE SOUZA

**O IMPACTO FINANCEIRO DA PANDEMIA DE COVID-19 NA EXECUÇÃO DO
ORÇAMENTO DE UMA AUTARQUIA: UMA ANÁLISE DO DEPARTAMENTO
ESTADUAL DE TRÂNSITO DE ALAGOAS**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao curso de Administração, da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade - FEAC, da Universidade Federal de Alagoas - UFAL, como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Administração.

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Natallya de Almeida Levino

MACEIÓ

2023

Catálogo na fonte
Universidade Federal de Alagoas
Biblioteca Central
Divisão de Tratamento Técnico
Bibliotecária: Taciana Sousa dos Santos – CRB-4 – 2062

S729i Souza, Darlینگson de Lima de.
O impacto financeiro da pandemia de covid-19 na execução do orçamento de uma autarquia : uma análise do Departamento Estadual de Trânsito de Alagoas / Darlینگson de Lima de Souza. – 2023.
59 f. : il. color.

Orientadora: Natallya de Almeida Levino.
Monografia (Trabalho de Conclusão de Curso em Administração) – Universidade Federal de Alagoas. Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade. Maceió, 2023.

Bibliografia: f. 56-59.

1. Covid-19 (Pandemia). 2. Execução orçamentária. 3. Execução financeira. 4. DETRAN – AL. 5. Planejamento. 6. Orçamento público. I. Título.

CDU: 658 : 657

FOLHA DE APROVAÇÃO

DARLINGSO DE LIMA DE SOUZA


O IMPACTO FINANCEIRO DA PANDEMIA DE COVID-19 NA EXECUÇÃO DO ORÇAMENTO DE UMA AUTARQUIA: UMA ANÁLISE DO DEPARTAMENTO ESTADUAL DE TRÂNSITO DE ALAGOAS

Trabalho de conclusão de curso submetido ao corpo docente da Universidade Federal de Alagoas, como requisito à obtenção do grau de Bacharel em Administração apresentado em 14/03/2023.


Banca Examinadora:

 Documento assinado digitalmente
NATALLYA DE ALMEIDA LEVINO
Data: 16/05/2023 10:22:18-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Orientadora: Profa. Dra. Natallya de Almeida Levino
(Universidade Federal de Alagoas)

 Documento assinado digitalmente
RODRIGO GAMEIRO GUIMARAES
Data: 16/05/2023 14:19:08-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Examinador Interno: Prof. Dr. Rodrigo Gameiro Guimarães
(Universidade Federal de Alagoas)

 Documento assinado digitalmente
VALDEMIR DA SILVA
Data: 16/05/2023 10:35:02-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Examinador Interno: Prof. Me. Valdemir da Silva
(Universidade Federal de Alagoas)

AGRADECIMENTOS

Primeiramente agradeço a minha mãe, que durante toda minha vida estimulou os meus estudos e me ofereceu condições para chegar até aqui.

À minha orientadora, Profa. Dra. Natallya Levino, pelos ensinamentos, paciência e atenção dispensados à mim ao longo deste trabalho.

Aos professores membros da banca examinadora pela presença e contribuição nessa importante etapa da minha formação.

Também sou grato aos demais docentes que participaram da minha formação acadêmica e proporcionaram a aprendizagem que direciona minha vida profissional hoje.

Aos amigos que fiz durante a graduação, em especial Roberto e Vanessa, por todo apoio e amizade durante todos estes anos de curso.

Aos servidores do Departamento Estadual de Trânsito de Alagoas, Suely, Missilene e Alisson pela disponibilidade. Sua atenção e presteza foram fundamentais ao desenvolvimento deste trabalho.

Aos amigos Leo, Rangel e Henrique pois sua fraternidade e incentivo, foram essenciais para mim durante a finalização dessa jornada.

Por fim, agradeço a UFAL e todos os seus servidores, cujo trabalho proporcionaram uma experiência incrível nestes últimos anos.

RESUMO

O presente estudo se dedicou a compreender o impacto da pandemia de COVID-19 na execução orçamentária e financeira do DETRAN/AL. Desse modo, o trabalho aborda a relação entre planejamento e orçamento, explorando os instrumentos de planejamento introduzidos na CF/88, os conceitos de receita e despesa pública, e suas respectivas classificações, além das demais legislações relevantes ao tema, como a LRF e a Lei nº 4.320/64. Também apresenta aspectos relacionados à execução orçamentária e financeira de um ente público. Com relação aos objetivos, esta pesquisa se classifica como descritiva, quanto à abordagem, trata-se de uma pesquisa quantitativa, e quanto aos procedimentos técnicos, adotou-se pesquisa bibliográfica e documental. Por se propor a compreender a execução orçamentária e financeira do DETRAN/AL, também é classificada como um estudo de caso. Com a finalidade de atingir o objetivo proposto, os dados foram organizados em tabelas e gráficos, e foram aplicadas análises horizontais e verticais. Posteriormente foram empregados indicadores de solvência orçamentária. Desse modo, analisou-se o planejamento e a execução das receitas e das despesas da autarquia nos exercícios de 2018 a 2022. Observou-se leve redução da tendência de crescimento no recolhimento, acompanhada de uma drástica diminuição da execução das despesas, sobretudo no grupo de outras despesas correntes. De toda maneira, o desempenho orçamentário da instituição se manteve positivo a partir de 2019, apresentando capacidade de gerar receitas suficientes para atender suas despesas, sem a necessidade de recorrer a recursos externos ou as suas reservas financeiras. Este trabalho é relevante devido a utilização de demonstrações contábeis para planejamento e gestão de uma autarquia, além de revelar como estão sendo utilizados e geridos os impostos e tributos dos contribuintes.

Palavras-chave: Covid-19 (Pandemia); Execução orçamentária; Execução financeira; DETRAN-AL; Planejamento; Orçamento público.

ABSTRACT

The present study was dedicated to understanding the impact of the COVID-19 pandemic on the budget and financial execution of DETRAN/AL. Thus, the work addresses the relationship between planning and budget, exploring the planning instruments presented in CF/88, the concepts of revenue and public expenditure, and their respective classifications, in addition to other legislation relevant to the subject, such as the LRF and the Law nº 4.320/64. It also presents aspects related to the budgetary and financial execution of a public entity. Regarding the objectives, this research is classified as descriptive, regarding the approach, it is a quantitative research, and regarding the technical procedures, a bibliographical and documental research was adopted. By proposing to understand the budgetary and financial execution of DETRAN/AL, it is also classified as a case study. In order to reach the proposed objective, the data were organized in tables and graphs, and horizontal and vertical analyzes were applied. Subsequently, budget solvency indicators were used. In this way, the planning and execution of the autarchy's revenues and expenses in training from 2018 to 2022 are analyzed. other current expenses. In any case, the institution's budgetary performance has remained positive since 2019, showing the ability to generate sufficient revenue to meet its expenses, without the need to monitor external resources or its financial reserves. This work is relevant due to the use of tax accounting for the planning and management of an autarchy, in addition to revealing how taxes and tributes of taxpayers are being used and managed.

Keywords: Covid-19 (Pandemic); Budget execution; Financial execution; DETRAN-AL; Planning; Public budget.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Créditos Adicionais e Extraordinários utilizados em Alagoas	23
Quadro 2 – Formas de <i>Carry-over</i> no Brasil	25
Quadro 3 – Indicadores da execução da receita orçamentária	27
Quadro 4 – Indicadores da execução da despesa orçamentária	27
Quadro 5 – Indicadores de desempenho orçamentário	28
Quadro 6 – Síntese dos trabalhos semelhantes analisados	31
Quadro 7 – Índice de Preços ao Consumidor.	36

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Diferença total e diferença percentual entre Receitas Previstas e Receitas Realizadas	38
Tabela 2 – Análise Horizontal e Análise Vertical das Receitas Realizadas	39
Tabela 3 – Análises horizontais e verticais das despesas pagas por elemento de despesa	44
Tabela 4 – Comparação entre a Receita Prevista e a Despesa Fixada	47
Tabela 5 – Indicadores de Execução da Receita Orçamentária	49
Tabela 6 – Indicadores de Execução da Despesa Orçamentária	49
Tabela 7 – Indicadores de Desempenho Orçamentário	51

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Comparação entre as receitas previstas com as realizadas	37
Gráfico 2 – Comparação entre a dotação inicial, despesa empenhada, liquidada e paga	41
Gráfico 3 – Despesas por categoria econômica	43
Gráfico 4 – Comparação entre a Receita Realizada e Despesa executada	48

LISTA DE SIGLAS

Art.	Artigo
CF/88	Constituição Federal de 1988
CIDE	Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico
COREN-RJ	Conselho Regional de Enfermagem do Rio de Janeiro
COVID-19	Corona Virus Disease-19
DETRAN/AL	Departamento Estadual de Trânsito de Alagoas
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
IFES	Instituição Federal de Ensino Superior
IFPI	Instituto Federal do Piauí
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei de Orçamento Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MCASP	Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público
MS	Mato Grosso do Sul
OMS	Organização Mundial da Saúde
PIB	Produto Interno Bruto
PPA	Plano Plurianual
SC	Santa Catarina
SIAFE	Sistema Integrado de Administração Financeira e Contábil do Estado
SIAFEM/AL	Sistema Integrado de Administração Financeira para Estados e Municípios

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	11
1.1. Objetivos	12
1.1.1. Objetivo geral	12
1.1.2. Objetivos específicos	13
1.2. Justificativa	13
2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	15
2.1. Planejamento e orçamento	15
2.2. Instrumentos de planejamento (PPA, LDO E LOA)	17
2.3. Receitas e despesas públicas	19
2.4. Lei da Responsabilidade Fiscal	20
2.5. Créditos orçamentários e adicionais	22
2.6. Execução orçamentária e financeira	23
2.7. Indicadores de solvência orçamentária	26
2.8. Outros estudos semelhantes	29
3. METODOLOGIA	34
3.1. Tipo de pesquisa	34
3.2. Coleta de dados	35
3.3. Método de análise e interpretação	36
4. ANÁLISE DOS DADOS	37
4.1. Análise do comportamento das receitas públicas	37
4.2. Análise do comportamento das despesas públicas	41
4.3. Receitas e despesas orçadas e executadas	47
4.4. Análise dos indicadores de solvência orçamentária	48
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	53
REFERÊNCIAS	56

1. INTRODUÇÃO

A introdução da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) em nosso sistema jurídico, no dia 04 de maio de 2000, alterou os modos de governar em nosso País, tendo em vista que a população já estava fatigada diante do descontrole tributário reinante. Sendo assim, a LRF estabeleceu normas orientadoras para a condução das finanças públicas no país, determinando metas a serem observadas e cumpridas na elaboração das leis orçamentárias. (SILVA E IZÁ, 2020)

Publicada a Lei do Orçamento Anual (LOA), um dos instrumentos de planejamento utilizados na gestão pública brasileira, devem ser observadas as regras de execução orçamentária e de programação financeira da União determinadas para o exercício, e a partir disso, tem-se o início da execução orçamentária. A Execução Orçamentária se trata da utilização dos créditos registrados no orçamento, enquanto a Execução Financeira, corresponde a efetiva utilização dos recursos financeiros (TEIXEIRA, 2016).

A LRF trouxe a necessidade de incorporar metas de resultado fiscal, ressaltando, desse modo, o provável descompasso entre receitas e despesas, visando proporcionar tempo hábil para agir e equilibrar o orçamento evitando prejudicar o desempenho do governo nas esferas federal, estadual e municipal. A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) é o dispositivo legal que complementa a determinação do controle fiscal e dos recursos disponibilizados, informando, entre outros parâmetros, qual será a base contingenciável, quais as despesas que não são passíveis de contingenciamento, estabelecendo demonstrativos das metas de resultado primário e a sua periodicidade (TEIXEIRA, 2016).

Monteiro et al (2021) esclarecem que o orçamento se propõe a prever as receitas e as despesas em um exercício social, e por isso, pode ser necessário alterações durante sua execução. Para isso, a LRF no Art. 65 legisla sobre o enfrentamento de consequências sociais e econômicas caso ocorram situações de calamidades públicas ou pandemias.

Em 2019, a doença COVID-19, causada pelo Coronavírus, teve seus primeiros registros de contágio em humanos; Rapidamente a doença se espalhou e, em 11 de

março de 2020, a Organização Mundial da Saúde (OMS) reconheceu o estado de pandemia (MONTEIRO ET AL, 2021).

A pandemia atingiu o Brasil em meio à aplicação de uma agenda de reformas centrada na redução do papel do Estado na economia; A crise postergou o debate sobre as reformas, e mostrou a necessidade de expandir o gasto com saúde, assistência social e apoio às empresas e trabalhadores; Em 6 de fevereiro de 2020 foi sancionada a Lei 13.979, com o objetivo de coordenar as medidas sanitárias para enfrentamento da pandemia no Brasil; Apenas em 20 de março, o Congresso Nacional reconheceu a calamidade pública e desse modo acionou o regime de exceção previsto na LRF (ROSSI; DAVID, 2021).

Em Alagoas, publicou-se o Decreto nº 69.541 de 19 de março de 2020, que declara situação de emergência de saúde em razão do avanço da COVID-19. Com isso, foram instaladas as primeiras medidas de distanciamento social, como a redução da quantidade de ônibus em circulação, suspensão de diversos serviços privados e públicos, desde que não se enquadrassem na categoria de serviços essenciais.

O Departamento Estadual de Trânsito de Alagoas (DETRAN/AL), uma entidade autárquica com a função de coordenar e executar a política de trânsito brasileira no estado de Alagoas, se enquadrou na categoria de serviços não-essenciais, o que restringiu a disponibilidade dos serviços prestados à sociedade e levou a diversas mudanças na rotina de trabalho do órgão. Diante da situação, levanta-se a seguinte questão:

Houve impacto financeiro na execução orçamentária e financeira do DETRAN/AL ocasionados pela pandemia de COVID-19?

1.1. Objetivos

1.1.1. Objetivo geral

Compreender o impacto orçamentário e financeiro da pandemia de COVID-19 na execução orçamentária do DETRAN/AL.

1.1.2. Objetivos específicos

Analisar o comportamento das receitas previstas e realizadas pelo órgão durante os exercícios financeiros de 2018, 2019, 2020, 2021 e 2022.

Analisar o comportamento das despesas orçadas e executadas pelo órgão durante os exercícios financeiros de 2018, 2019, 2020, 2021 e 2022.

Confrontar a previsão e execução das receitas e despesas públicas no período.

Compreender a posição operacional do DETRAN/AL por meio dos indicadores de solvência orçamentária aplicados ao período delimitado.

1.2. Justificativa

Almeida e Costa (2019) enfatizam que planejar no setor público é essencial, pois com a responsabilidade de desenvolver serviços que satisfaçam a coletividade, a Administração Pública deve se organizar de forma a evitar erros. Silva e Izá (2020) complementam que o orçamento público é o instrumento de planejamento que contém toda previsão de receita e dispêndio da máquina pública. Com a chegada da pandemia de COVID-19 ao Brasil, o Congresso Nacional decretou estado de calamidade pública, acionando o regime de exceções previstas na LRF (ROSSI e DAVID, 2020).

Em um país emergente como o Brasil o equilíbrio no orçamento público pode ser um desafio, visto que possui altas demandas por serviços públicos, infraestrutura e recursos financeiros limitados, e ainda por cima, são sufocados com um alto custo da dívida pública (MONTEIRO ET AL., 2021). Nesse contexto, Santos et al. (2020) avaliam que considerável literatura já começa a ser formada na busca da solução de problemas econômicos decorrentes da crise ocasionada pela COVID-19.

Marino (2021) aponta que existe certa escassez em relação a análise das demonstrações contábeis nas instituições públicas, principalmente se tratando de fundações e de autarquias, quando se compara com as entidades privadas, nas quais este método gerencial é bastante utilizado para fins de informar-se sobre a situação financeira, patrimonial e estrutural desses entes.

Ações como a deliberação nº 185, de 19 de março de 2020 do Conselho Nacional De Trânsito, que determinou a ampliação ou suspensão de diversos prazos relativos a serviços prestados pelo DETRAN/AL à sociedade alagoana, como a suspensão do prazo para defesa de autuação, para recursos de multa, ampliação da permissão para que o condutor possa continuar a dirigir mesmo com a Carteira Nacional de Habilitação vencida no período especificado. Outra ação relevante, se trata do decreto nº 69.705, de 24 de abril de 2020, que estabelece medidas de

contingenciamento e racionalização de gastos para enfrentamento da emergência decorrente da COVID – 19.

Justifica-se este trabalho, pois o conhecimento gerado pode auxiliar gestores públicos a melhorar seus processos decisórios, visto que avaliam o comportamento das receitas e despesas públicas no contexto pandêmico e aprofunda o conhecimento teórico dentre as organizações de primeiro setor ao avaliar o comportamento do orçamento de uma autarquia durante a crise ocasionada pela pandemia de COVID-19.

2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Esta seção trata do levantamento teórico acerca dos principais temas relacionados ao estudo proposto. Desse modo, será abordada a relação entre planejamento e orçamento na gestão pública, a seguir serão explorados os instrumentos de planejamento (PPA, LDO e LOA) adotados no Brasil, os conceitos de receitas e despesas públicas e suas respectivas classificações, em seguida, será debatida a importância da LRF, além de explorados aspectos da legislação que rege a utilização de créditos adicionais. Posteriormente serão apresentados os estágios da execução orçamentária e financeira de um ente público. A seguir será debatido a utilização de indicadores de solvência orçamentária como ferramenta para gestão na esfera pública, e por fim, serão apresentados outros estudos semelhantes realizados após o início da pandemia.

2.1. Planejamento e orçamento

Para Almeida e Costa (2019), antes de programar a execução de qualquer atividade, é necessário a realização de um planejamento, pois é nessa etapa onde são definidas as prioridades a serem desenvolvidas no decorrer do trabalho. Nessa perspectiva, as autoras trazem que o planejamento deve ser anterior às ações do governo, pois ele é a diligência para definir objetivos e determinar os meios para alcançá-los.

Semelhantemente, Carmo (2019) traz o planejamento como a tomada de decisão antecipada, antes de qualquer ação ser necessária, sendo essencial para as organizações, pois é o meio como ela direciona e atinge seus objetivos.

Desse modo, Francisco, Faria e Costa (2006) argumentam que as premissas basilares para uma gestão integrada do planejamento e orçamento, que objetivem o aperfeiçoamento da prestação de serviços públicos para atender às demandas da população, é essencial uma gestão fiscal responsável, e desse modo priorize o atendimento ao cidadão, a qualidade na aplicação dos recursos públicos, destacando a transparência e a democratização da gestão pública.

Xerez (2013) argumenta que o orçamento é um instrumento que se expressa em determinado período, com seu programa de exercício discriminando a origem do recurso e o montante das despesas a serem efetuadas.

Com a Lei 4.320/64 e a Lei Complementar nº 101/2000, a LRF, foi estabelecido a utilização do orçamento-programa na Administração Pública Brasileira, o qual destaca as metas e os propósitos do gestor, permitindo que seus projetos e ações estejam em conformidade com os planos e procedimentos estabelecidos (XEREZ, 2013). Em complemento, Carneiro (2021), diz que este tipo de orçamento depende da elaboração de um plano de trabalho, visto que ele estima os recursos financeiros e o seu destino.

Elaborado anualmente pelo Poder Executivo em cada uma das esferas de gestão, o orçamento público deve ser aprovado pelo Poder Legislativo, sendo necessário respeitar certas regras, também conhecidas como princípios orçamentários, que tem como intuito limitar as ações do Poder Executivo e manter o equilíbrio financeiro (GIEHL, 2021).

Faustino (2018) comenta que Lei nº 4.320/64 propõe em seu Art. 2º a obediência a três princípios básicos, são eles: a unidade, a universalidade e a anualidade. O autor ressalta que os demais princípios surgiram advindos do orçamento moderno. Considerando os objetivos deste trabalho, destaca-se o princípio do equilíbrio, que pressupõe, para o autor, que a receita prevista na LOA deve ser igual a despesa nela fixada, sendo assim o gasto deve estar em função das receitas, evitando gastar mais do que se pode arrecadar.

Silva e Izá (2020) enfatizam a importância dos princípios orçamentários, visto que eles asseguraram a legalidade da atividade administrativa e desse modo, garantem a continuidade e a melhoria dos métodos de elaboração orçamentária.

Sendo o orçamento público o instrumento de planejamento que deve conter toda previsão de receita e despesa da administração pública, Silva e Izá (2020) comentam que no Brasil, esse planejamento, deve ser composto por três leis: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), de forma a evidenciar a política econômica financeira e o programa de trabalho do Governo.

2.2. Instrumentos de planejamento (PPA, LDO E LOA)

Para Xeres (2013), o PPA é o instrumento que tem a função de estabelecer as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública. Ele fixa as despesas de capital e outras dela decorrentes. O PPA abrange um período de quatro anos, e entra em vigência a partir do 2º ano de mandato do chefe do executivo, sendo que em seu primeiro ano de mandato, deve-se dar continuidade ao instrumento elaborado pelo gestor anterior (SAMPAIO, 2011).

Carneiro (2021) comenta que dessa forma o PPA deve ser elaborado no 1º ano do mandato do gestor eleito, e enviado até 31 de agosto para apreciação em sua respectiva casa legislativa, e caso aprovada se tornará lei. Após aprovação do parecer preliminar, é aberto um prazo para apresentação de emendas, caso seja necessário a inserção, supressão ou alteração de algum item no projeto mencionado (CARNEIRO, 2021).

Este documento, deve contemplar as ações governamentais, desdobrando-as em programas e metas, contudo, caso todos objetivos do PPA não forem atingidos, não haverá sanção, visto que ele apenas define os objetivos do governo (SILVA E IZÁ, 2020).

Sendo assim, o PPA foi concebido para ser o elemento central do sistema do planejamento, e o mesmo orienta como devem ser elaborados os demais instrumentos (LDO e LOA) estabelecidos na CF/88 (CARMO, 2019).

A LDO é a lei que dispõe sobre a elaboração dos orçamentos anuais, compostos pelo orçamento fiscal, orçamento de investimento e o orçamento da seguridade social, de modo a atender às diretrizes, objetivos e metas da administração pública definidas no Plano Plurianual. (ARRUDA E PAIXÃO, 2020, apud CARNEIRO, 2021)

O art. 165 da CF/88, traz o seguinte parágrafo:

§ 2º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subseqüente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

A LRF, disciplina que a LDO, deve conter também o Anexo de Metas Fiscais, com as metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, dispêndios, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o

exercício a que se referirem e para os dois seguintes. Além disso, a LDO também deve conter o Anexo de Riscos Fiscais, de forma a avaliar os riscos capazes de afetar as contas públicas, informando também as providências a serem tomadas caso se realizem (CARMO, 2019). Em complemento, Menezes et al (2020), informa que caso seja decretado estado de calamidade pública, o poder público fica desobrigado de atingir as metas fiscais bimestrais previstas na LDO, não impondo restrições para empenho de despesas.

Carneiro (2021) explica que a LDO redefine as prioridades que devem constar na LOA do ano seguinte, priorizando os objetivos e metas dentre os já estabelecidos no PPA.

Almeida e Costa (2019), diz que a LOA é o documento onde são previstas as receitas e fixadas as despesas de um exercício financeiro. Sendo elaborada pelo poder executivo e aprovada pelo poder legislativo. A elaboração desse instrumento deve estar de acordo com os outros instrumentos de planejamento estabelecidos pela CF/88.

No âmbito Federal, o projeto da LOA deve ser enviado para o legislativo quatro meses antes da finalização do corrente exercício, e deve retornar até antes do fim da sessão do legislativo (GIEHL, 2021). Silva e Izá (2020) complementam que a LOA deve conter, também, o demonstrativo que o orçamento é compatibilizado com metas e propósitos definidos no Anexo de Metas Fiscais da LDO.

Carneiro (2021) explica que a LOA corresponde a três orçamentos: o orçamento fiscal que detalha as receitas esperadas e utilização das mesmas em um determinado período; o orçamento de investimento, que corresponde ao planejamento de investimentos das empresas que pertencem ao Estado; e o orçamento de seguridade social, que planeja as ações a serem realizadas em prol da saúde, da previdência social e da assistência social no período.

Carmo (2021) reitera que a LOA especifica os recursos financeiros de cada ação do PPA, detalhando os dispêndios que serão realizados para o cumprimento dos objetivos, das metas, dos programas e das ações do Plano Plurianual. Desse modo, utiliza-se das ações orçamentárias e de suas classificações, cujos valores devem ser definidos de acordo com cada órgão ou entidade do Poder Público estadual.

2.3. Receitas e despesas públicas

Giehl (2021) afirma que a receita pública pode ser entendida como qualquer recurso obtido pelo Estado, que é utilizado para custear os gastos. Para o autor elas podem ser caracterizadas como a entrada de recursos financeiros que possibilitam o aumento das disponibilidades do governo.

A lei nº 4.320 de 1964, classifica as receitas públicas nas seguintes categorias econômicas: Receitas Correntes e Receitas de Capital. A mesma lei define as Receitas Correntes como as receitas tributárias, de contribuições, patrimonial, agropecuária, industrial, de serviços e outras e, ainda, as advindas de recursos financeiros recebidos de outras pessoas seja de direito público ou privado, desde que destinadas a atender despesas classificáveis em Despesas Correntes.

Já as Receitas de Capital são as provenientes da realização de recursos financeiros oriundos de constituição de dívidas; da conversão, em espécie, de bens e direitos; os recursos recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, destinados a atender despesas classificáveis em Despesas de Capital e, ainda, o superávit do Orçamento Corrente, conforme § 2º, do art. 11, da Lei nº 4.320/64.

Os ingressos de recursos financeiros nos cofres públicos ainda podem ser divididos em dois tipos, as receitas orçamentárias, quando representam disponibilidades de recursos financeiros para o erário e os ingressos extraorçamentários, quando representam apenas entradas compensatórias, constituídas por ativos e passivos exigíveis (MCASP, 2021).

As receitas orçamentárias também podem ser classificadas quanto ao impacto na situação patrimonial líquida da entidade. São elas a receita orçamentária efetiva, que são aquelas que não foram precedidas de registro do reconhecimento do direito e não possuem obrigações correspondentes, e a receita orçamentária não efetiva, cujo ingresso é precedido de reconhecimento do direito ou constituem obrigações correspondentes, como as operações de crédito, por exemplo (MCASP, 2021).

O MCASP (2021) define despesa orçamentária pública como o conjunto de gastos realizados pelos entes públicos para o funcionamento e manutenção dos serviços públicos disponibilizados à população.

Para as Despesas Públicas, a Lei 4.320/64, art. 12, classificam-nas em Despesas Correntes, com as Despesas de Custeio e as Transferências Correntes, e

em Despesas de Capital, que são os investimentos, as Inversões Financeiras e as Transferências de Capital.

No grupo das despesas correntes, as Despesas de Custeio são aquelas voltadas a manutenção de serviços anteriormente criados, como obras de conservação e adaptação de bens imóveis; enquanto as Transferências Correntes são aquelas que não correspondem à contraprestação direta em bens e serviços, como as contribuições e subvenções destinadas a atender à manutenção de outras entidades de direito público ou privado, conforme consta nos § 1º e § 2º do referido artigo.

Já em Despesas de Capital, os Investimentos são as dotações para o planejamento e a execução de obras, inclusive as destinadas à aquisição de imóveis considerados necessários à realização destas últimas. As Inversões Financeiras tratam-se da aquisição de imóveis, ou de bens de capital já em utilização; aquisição de títulos representativos do capital de empresas ou entidades de qualquer espécie, já constituídas, quando a operação não importe aumento do capital; constituição ou aumento do capital de entidades ou empresas que visem a objetivos comerciais ou financeiros, abordando também operações bancárias ou de seguros, conforme explicitado nos parágrafos 4º e 5º do art. 12, da lei 4.320/64.

Por fim, as Transferências de Capital se referem as dotações para investimentos ou inversões financeiras que outras pessoas de direito público ou privado devam realizar, independentemente de contraprestação direta em bens ou serviços, constituindo essas transferências auxílios ou contribuições, segundo derivam diretamente da Lei de Orçamento ou de lei especialmente anterior, bem como as dotações para amortização da dívida pública, de acordo com o 6º parágrafo ainda do art. 12.

2.4. Lei da Responsabilidade Fiscal

Prevista ainda na Constituição Federal de 1988, foi sancionada a Lei Complementar nº 101, em 04 maio de 2000. Seu principal objetivo é trazer equilíbrio às contas públicas, como também fixar a ação dos governantes e gestores, a fim de evitar erros de gerência orçamentária e financeira (XEREZ, 2013). O autor enfatiza que, antes da LRF, havia uma total falta de controle das finanças públicas, onde era

comum gastar mais do que o arrecadado, gerando vários efeitos insatisfatórios para economia nacional e para a população brasileira.

Em concordância, Sampaio (2011, p. 29) explicita que a LRF:

trata da aplicação dos recursos públicos e obriga o gestor público a agir com transparência e obediência aos dispositivos legais referentes ao planejamento, à receita, à despesa pública, às transferências voluntárias, à destinação de recursos públicos para o setor privado; ao endividamento à gestão patrimonial e à transparência; ao controle e à fiscalização (SAMPAIO, 2011, p. 29).

Xerez (2013) afirma que a LRF é o principal instrumento regulador das contas públicas, pois determina metas e limites para a administração das Receitas e das Despesas Públicas, e compele aos gestores a assumirem compromissos com a arrecadação e com os gastos públicos. O autor também destaca que após a aprovação dessa lei, houve um melhor equilíbrio das contas públicas, trazendo uma boa aproximação entre o orçamento executado e o que fora planejado.

Dentre as diversas diretrizes e regras impostas pela LRF, uma que vale a pena destacar, é a determinação que haja integração entre os instrumentos de planejamento: PPA, LDO e LOA (XEREZ, 2013).

Em seu estudo, Carneiro (2021) resume os principais objetivos da LRF em quatro pontos, são eles: **planejamento**, com a implementação de um ciclo fiscal, em que as metas, limites e condições para renúncia de receitas, e para a geração de despesas, para a assunção de dívidas, para a realização de operações de crédito, antecipação de receita e para a concessão de garantia; **transparência**, a LRF obriga a administração pública a divulgar serviços públicos e dados financeiros, em veículos de fácil acesso, como a internet; **controle**, devido a melhor qualidade das informações e a fácil acessibilidade, obtém-se um maior controle dos recursos públicos; e, por fim, a **responsabilização**, no caso de descumprimento da legislação, o ente sofrerá sanções.

Em seu Art. 65, a referida lei, traz o seguinte trecho:

Art. 65-A. Não serão contabilizadas na meta de resultado primário, para efeito do disposto no art. 9º desta Lei Complementar, as transferências federais aos demais entes da Federação, devidamente identificadas, para enfrentamento das consequências sociais e econômicas no setor cultural decorrentes de calamidades públicas ou pandemias, desde que sejam autorizadas em acréscimo aos valores inicialmente previstos pelo Congresso Nacional na lei orçamentária anual.

Esse dispositivo legal, em conjunto com a possibilidade da abertura de créditos adicionais por parte do poder executivo, permite que o poder público tenha mais flexibilidade para o enfrentamento de situações adversas e inesperadas (CARNEIRO, 2021).

2.5. Créditos orçamentários e adicionais

Carmo (2019) explica que o orçamento anual apresenta a autorização para a execução dos programas e ações previstas no PPA, por meio da liberação dos créditos orçamentários. Contudo, a autora destaca que no decorrer do exercício podem surgir situações que levem a necessidade de readequação do que fora planejado inicialmente. Em seu trabalho, Monteiro et al (2021) esclarece que para possibilitar essa readequação, a lei 4.320/1964, prevê a abertura de créditos adicionais.

O art. 41 da referida lei, classifica os créditos adicionais da seguinte forma:

- I - suplementares, os destinados a refôrço de dotação orçamentária;
- II - especiais, os destinados a despesas para as quais não haja dotação orçamentária específica;
- III - extraordinários, os destinados a despesas urgentes e imprevistas, em caso de guerra, comoção intestina ou calamidade pública.

O MCASP (2021) explica que o primeiro incorpora-se ao orçamento, e é adicionado a dotação orçamentária que deve reforçar, enquanto os outros dois, preservam sua particularidade, sendo necessário demonstrar os dispêndios realizados à sua própria conta.

Os créditos suplementares e especiais são abertos pelo poder executivo e devem ser autorizados por lei, conforme o artigo 42 da Lei 4.320/64. Logo no artigo seguinte, em seu § 1º, o legislador apresenta as seguintes fontes de recursos para estes:

- I - o superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior;
- II - os provenientes de excesso de arrecadação;
- III - os resultantes de anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou de créditos adicionais, autorizados em Lei;
- IV - o produto de operações de crédito autorizadas, em forma que juridicamente possibilite ao poder executivo realizá-las.

Carneiro (2021) expõe que os créditos extraordinários não dependem de indicação de recurso visto que são utilizados em decorrência de urgência ou imprevisão, trazidos por situações atípicas tal como guerras, comoção interna ou calamidade pública.

A lei 4.320/1964 no Art. 44. define que créditos extraordinários serão abertos por decreto do Poder Executivo, que também devem informar imediatamente ao Poder Legislativo. O artigo seguinte delimita a vigência dos créditos adicionais ao mesmo exercício financeiro em que abertos, exceto aos especiais e extraordinários, quando expressa disposição legal em contrário.

Devido à chegada da pandemia de COVID-19 ao Brasil, o Congresso Nacional reconheceu estado de calamidade pública, o que permitiu, de acordo com a LRF, a dispensa do cumprimento de meta fiscal, e o contingenciamento de dispêndios caso não existam receitas suficientes, permitindo que o Governo Federal realizasse operações de créditos que excedessem o montante das despesas de capital (MONTEIRO ET AL, 2021).

O quadro 1 sintetiza os créditos adicionais e extraordinários utilizados nos anos de 2020, 2021 e 2022, de acordo com os Balanços Gerais do Estado de cada exercício.

Quadro 1: Créditos Adicionais e Extraordinários utilizados em Alagoas.

DESPEZA	2020	2021	2022
DESPEAS CORRENTES	R\$ 315.795.736,05	R\$ 422.934.569,05	R\$ 264.960.608,31
DESPEAS DE CAPITAL	R\$ 30.900.242,00	R\$ 646.354.695,00	R\$ 99.411.634,00
TOTAL	R\$ 346.695.978,05	R\$ 1.069.289.264,05	R\$ 364.372.242,31

Fonte: Elaboração própria, com dados do Balanço Geral do Estado 2020, 2021 e 2022.

Importante destacar que o DETRAN/AL, ente investigado neste trabalho, não apresentou abertura de créditos adicionais ou extraordinários no período investigado.

2.6. Execução orçamentária e financeira

Antunes (2021) apresenta a execução orçamentária como uma ferramenta na qual o estado deve definir e separar as responsabilidades de programação e execução, para que sejam cumpridos os programas estabelecidos, e desse modo sejam alcançados os objetivos e metas propostas. Em complemento, Teixeira (2016) define Execução Orçamentária como sendo a utilização dos créditos registrados no

orçamento. Já a Execução Financeira, se trata da utilização dos recursos financeiros, objetivando assistir à realização dos projetos e atividades de cada unidade (TEIXEIRA, 2016).

A administração pública busca programar financeiramente a execução das suas despesas. Esse processo atende a dispositivos legais que exigem o urgente conhecimento e correção das diferenças entre receita e despesas primárias, além de monitorar o cumprimento das metas de resultado estabelecidas para determinado exercício, projetando ainda seu comportamento para os dois seguintes (TEXEIRA, 2016). O autor informa que a LDO completa os dispositivos legais, determinando o controle fiscal e dos recursos disponibilizados, informando, entre outros parâmetros, qual será o fundamento contingenciável, e os dispêndios que não são passíveis de contingenciamento, e estabelece os demonstrativos das metas de resultado primário e sua frequência.

Cervo (2012) destaca que os estágios do pagamento de uma despesa pública, é compreendido pelo empenho, liquidação e pagamento, e é necessário que já tenha passado pelas etapas de licitação, detalhamento do orçamento, registro de créditos e dotações e programação de desembolso. Carmo (2019) complementa que a fase orçamentária da despesa se dá com os créditos orçamentários e o empenho, enquanto a fase financeira corresponde às etapas de liquidação e de pagamento.

O empenho consiste na reserva de dotação orçamentária para um fim específico, e cria para o Estado a obrigação de pagamento. É formalizado por meio da emissão de Nota de Empenho, e nela deve constar o nome do credor, a sua especificação e valor da despesa e os demais dados necessários ao controle da execução orçamentária. O empenho pode ser classificado em: ordinário, utilizado para despesas de valor fixo e fixado previamente, e seu pagamento ocorre de uma única vez; estimativo, para dispêndios cujo valor não é determinado previamente, como serviços de fornecimento de água e energia; global, utilizados em despesas contratuais ou outras de valor determinado (MCASP, 2021).

A 2ª etapa desse processo, é a liquidação, na qual é verificado se o serviço ou bem adquirido foi fornecido conforme as especificações; deve ter por base a nota de empenho, o contrato, ajuste ou acordo respectivo e os comprovantes de entrega do material ou da prestação do serviço; essa verificação apura a origem e o objeto a ser pago, a importância a se pagar e a quem deve ser pago (MCASP, 2021).

Por fim, o MCASP (2021) fala sobre o pagamento, que consiste na última fase da execução da despesa, que só pode ser realizada após efetivação da liquidação da despesa. Essa etapa consiste na quitação da dívida por meio de cheque nominativo, ordens de pagamento ou crédito em conta do credor.

Carmo (2019) ressalta que as despesas empenhadas, que não forem pagas até dia 31 de dezembro do exercício corrente, devem ser consideradas como restos a pagar, podendo ser classificadas como processados (RPP), quando passaram pelo processo de liquidação ou não processados (RPNP), quando ainda estão na fase de empenho. Aquino e Azevedo (2017) complementam que esses mecanismos de transposição de déficits e créditos entre períodos, são uma forma de relaxar a rigidez do orçamento. Para os autores, este tipo de carregamento, também chamado de *carry-over*, de saldos ou créditos orçamentários entre os exercícios possibilita o encaixe de erros de estimativa e de alocação nos diversos períodos.

Em seu estudo Aquino e Azevedo (2017) apontam quatro formas de *carry-over* no Brasil sintetizadas no quadro abaixo:

Quadro 2: Formas de *Carry-over* no Brasil.

Forma de <i>Carry-over</i>	Descrição
Reabertura de créditos especiais	São autorizações de gastos alocados no exercício atual que podem ser reabertos no próximo ano, sem necessidade de nova lei autorizadora
O superávit financeiro apurado em balanço	Podem ser utilizados para abertura de créditos orçamentários no ano seguinte.
Restos a pagar processados (RPP)	Decorrente da inscrição de despesas empenhadas e liquidadas, como forma de déficit (déficit <i>carry-over</i>), comprometendo as receitas de exercícios futuros
Restos a pagar não processados (RPNP)	Consiste nas despesas empenhadas mas não liquidadas, o que permite o transporte de saldos do exercício atual ainda não executados (não liquidados) para o exercício seguinte.

Fonte: Aquino e Azevedo (2017). Elaboração própria.

Aquino e Azevedo (2017) alertam que a utilização de “restos a pagar” no Brasil como mecanismo de flexibilização da anualidade do orçamento abre espaço para endividamento sem transparência dos governos, transformando o orçamento em apenas uma “peça de ficção”, dirimindo seu valor para o planejamento, e retira o legislativo da negociação da alocação de recursos reduzindo a representação democrática e o controle fiscal.

2.7. Indicadores de solvência orçamentária

Os Indicadores são adquiridos pela utilização de equações que demonstram evidências da eficiência, eficácia, legalidade e economicidade de como estão sendo conduzidas as operações, relacionando as variáveis analisadas. Eles permitem o monitoramento e a avaliação periódica das principais variáveis de uma entidade. Os indicadores possuem duas funções básicas: a função descritiva, pois fornece informações sobre a circunstância real de uma ação ou programa; e a função valorativa, visto que atribui a informação uma forma de valor mais objetiva sobre o desempenho da ação ou programa (MARINO, 2021).

No meio público, o desempenho financeiro é medido através de resultados da execução orçamentária, com o objetivo de priorizar o princípio do equilíbrio e alocar os seus recursos da melhor maneira possível, o gestor público pode utilizar alguns indicadores, a fim de visualizar de forma analítica as três categorias de solvência orçamentária (GIEHL,2021). A utilização de indicadores de desempenho na esfera pública tem como finalidade principal um melhor gerenciamento dos recursos disponíveis, além de permitirem a análise das aplicações destes recursos, bem como facilitar a prestação de contas para a população (MARINO, 2021).

Solvência orçamentária se refere a capacidade do governo em gerar receita suficiente para atender suas despesas, sem apresentar déficits, sem fazer uso de suas reservas financeiras e sem comprometer sua liquidez. A análise de solvência orçamentária representa a posição operacional do governo, de acordo com os resultados orçamentários de previsão e execução (FAUSTINO, 2021).

Em seu estudo, Marino (2021) destaca que em comparação com as entidades privadas, existe certa escassez em relação a análise das demonstrações contábeis nas instituições públicas, principalmente se tratando de fundações e de autarquias. O autor complementa que o objetivo de analisar as demonstrações contábeis é extrair informações que contribuam para a tomada de decisões, através da avaliação do desempenho de períodos anteriores. Contudo, o autor ressalta que inexistente na contabilidade pública brasileira uma fórmula aceita por todos para análise das demonstrações contábeis das entidades públicas.

Para este estudo opta-se pela utilização dos indicadores de solvência orçamentária explorados no trabalho de Giehl (2021):

Quadro 3: Indicadores da execução da receita orçamentária

Indicador	Descrição	Fórmula	Interpretação
------------------	------------------	----------------	----------------------

Desempenho da arrecadação	Revela se houve excesso de arrecadação no orçamento de receita, devido a ações não anunciadas inicialmente	Receita Realizada / Receita Prevista	= 1 equilíbrio de arrecadação
			> 1 excesso de arrecadação
			< 1 insuficiência de arrecadação
Participação da receita corrente	Mostra a proporção das receitas correntes no total arrecadado	Receita Corrente / Receita Orçamentária Total	Quanto maior o indicador, mais alta a possibilidade da entidade autofinanciar as suas operações sem recorrer a operação de créditos
Participação da receita de capital	Mostra a proporção das receitas de capital em relação a receita total arrecadada	Receita de Capital / Receita Orçamentária Total	Quanto menor o indicador, menos necessidade de recursos externos para investir

Fonte: Adaptado de Giehl (2021).

Estes indicadores permitem identificar qual a relevância das entradas de recursos correntes e de capital para o ente, e evidenciam o desempenho da arrecadação das receitas orçamentárias (LIMA; DINIZ, 2016, apud MARINO, 2021).

Quadro 4: Indicadores da execução da despesa orçamentária

Indicador	Descrição	Fórmula	Interpretação
Desempenho da despesa orçamentária	Revela a eficiência na destinação das despesas empenhadas	Despesa Executada / Despesa Fixada	= 1 equilíbrio
			> 1 despesas executadas sem autorização legal
			< 1 economia orçamentária
Desempenho relativo da despesa	Revela a representatividade da economia orçamentária frente ao total de despesas	(Despesa Fixada – Despesa Executada) / Despesa Total	Indica a proporção do saldo orçamentário sobre o orçamento de gastos
Participação da despesa corrente	Mostra a proporção das despesas correntes diante das despesas totais.	Despesas Correntes / Despesa Total	Quanto maior o indicador, maior a destinação de recursos para a manutenção e operacionalização do ente
Participação da despesa de capital	Indica a proporção das despesas de capital	Despesas de Capital / Despesa	Quanto mais alto o indicador, maior é o investimento do

	frente às despesas totais.	Total	governo
--	-------------------------------	-------	---------

Fonte: Adaptado de Giehl (2021).

Os indicadores de execução da despesa orçamentária evidenciam a relevância das despesas correntes e de capital e o desempenho da execução da despesa (LIMA; DINIZ, 2016, apud MARINO, 2021).

Quadro 5: Indicadores de desempenho orçamentário

Indicador	Descrição	Fórmula	Interpretação
Resultado de previsão orçamentária	Mostra se a previsão atualizada de receitas e de despesas estão em sintonia	previsão atualizada / dotação atualizada	= 1 equilíbrio
			> 1 superávit de previsão orçamentária
			< 1 insuficiência de receitas previstas
Resultado de execução orçamentária	Revela a efetiva execução orçamentária	Receita Executada / Despesa Executada	= 1 equilíbrio orçamentário
			> 1 superávit orçamentário
			< 1 déficit orçamentário
Cobertura de custeio	Mostra o quanto da receita corrente está comprometida com as despesas correntes.	Receita Corrente / Despesa Corrente	Quanto maior o indicador, melhor é a condição financeira do governo
Resultado do orçamento de capital	Revela como os gastos capitais estão sendo financiados	Receita de Capital / Despesa de Capital	= 1 equilíbrio de capital
			> 1 superávit de capital
			< 1 déficit de capital

Fonte: Adaptado de Giehl (2021).

A terceira categoria enquadra os indicadores de desempenho orçamentário, e permite a verificação da participação dos resultados orçamentários, além de possibilitar a visualização da capacidade de geração de poupança e da cobertura dos gastos por parte do governo (LIMA; DINIZ, 2016, apud GIEHL, 2021).

2.8. Outros estudos semelhantes

O estudo de Menezes et al (2020), verificou os impactos orçamentários da Pandemia em 8 municípios médios de Minas Gerais, observando considerável impacto em suas finanças ao longo do ano, com reduções nas receitas do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) e da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (CIDE) principalmente pelo fato de se tratarem de municípios com predominância do comércio e serviços como atividades econômicas, além do aumento de determinadas contas de despesas públicas, principalmente as relacionadas a saúde. O estudo também averiguou que houve atenuação dos impactos na arrecadação, devido a repasses emergenciais da esfera federal e estadual.

Já Costa et al (2020) realizam uma análise descritiva da execução orçamentária do Instituto Federal do Piauí (IFPI) focalizando as ações de assistência estudantil de janeiro a outubro dos anos de 2019 e 2020. Os autores verificaram uma redução do orçamento de assistência estudantil sem uma justificativa, em relação à necessidade dos recursos pelos estudantes. Durante o ano de 2020, os autores destacam a criação de ações voltadas para aquisição de equipamentos e a manutenção do acesso à internet dos alunos em situação de vulnerabilidade social, utilizando recursos remanejados de ações que foram suspensas, devido à adesão ao ensino remoto em março de 2020, como medida de combate a disseminação da COVID-19.

Em nível nacional, Monteiro et al (2020), analisam os impactos da crise do COVID-19 no orçamento público do governo federal no primeiro quadrimestre do ano de 2020. Os autores observaram queda na arrecadação, devido às ações de adiamento de prazos de impostos e tributos e a redução de alíquotas em insumos como o sulfato de zinco, com o objetivo de incentivar as empresas a manterem empregos e trabalhadores. O estudo encontrou aumento significativo nas despesas, com repasses do orçamento destinados ao auxílio de pessoas em situação de vulnerabilidade social, à concessão de financiamento a empresas e transferência de recursos ao ministério da saúde.

Carneiro (2021), faz uma análise minuciosa da execução da despesa orçamentária e da LOA 2020 do município de Dourados/MS. Ela verificou, que a pandemia de COVID-19 não trouxe impacto ao orçamento do município, em

comparação com os anos anteriores. As variações no LOA se mantiveram em padrões semelhantes ao que foi visto em exercícios anteriores. Os Decretos Orçamentários Extraordinários liberados para pastas de saúde, assistência social e cultura, tiveram como fonte de recursos o excesso de arrecadação, não tendo relação com as fontes previstas para o orçamento do ano de 2020.

Semelhantemente, Giehl (2021) realiza sua pesquisa no município de Iporã do Oeste/SC. O comportamento do orçamento no ano de 2020, se manteve semelhante ao período pré-pandemia, obtendo superávit mesmo no ano de crise. Houve um aumento nas receitas correntes devido a um maior repasse de recursos por parte da União. Em contrapartida, houve aumento em gastos relacionados à saúde. Além disso, o orçamento apresentou uma redução nas despesas correntes em diversos setores decorrente do distanciamento social e da redução de deslocamentos. Em sua análise, o autor também utilizou indicadores orçamentários para avaliar o desempenho orçamentário no município no período estudado. Os indicadores relacionados ao resultado da previsão orçamentária, evidenciaram desequilíbrio entre as atualizações de receitas e de despesas em todos os anos. Já nos indicadores relacionados à execução das receitas e das despesas orçamentárias, revelou um cenário favorável em todos os anos pesquisados, inclusive em 2020.

Rossi e David (2021) avaliam a execução das despesas extraordinárias no Ministério da Saúde, desde a promulgação da Lei 13.979/2020, que coordenou as medidas sanitárias de combate à pandemia no Brasil, até o dia 16/08/2020. Os autores verificaram que as três funções do estado com maior aporte de recursos, foram a Assistência Social, Encargos Especiais e Saúde. Constatou-se, que houve lentidão na execução orçamentária das principais ações destinadas ao combate da pandemia, e às ações destinadas a pesquisas e inovações voltadas ao combate da COVID-19. Em seguida, os autores analisaram as regras para o cálculo do piso da saúde. Os autores concluem que as três regras existentes durante o período de 2000~2019 para o financiamento de saúde pública, são inadequadas ao atendimento da população em momentos de crise, destacando a necessidade de novos debates e a formulação de novas soluções para o financiamento da saúde pública. Os autores propõem uma regra de crescimento anual do gasto da saúde, vinculando o crescimento de gastos ao PIB e a utilização de indicadores de metas do direito à saúde, garantindo melhorias contínuas na saúde pública mesmo em tempos adversos.

Por fim, Antunes (2021) realiza sua pesquisa sob a ótica das receitas, comparando o recolhimento do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza, no Estado de Santa Catarina. No geral, o autor verificou que houve queda na taxa de crescimento, com um acréscimo de apenas R\$ 16.729.752,89 (0,74%) em 2020, em relação ao arrecadado em 2019. Não houve padrões claros na queda de arrecadação dentre as seis regiões do estado, sendo verificado a maior queda de recolhimento nos municípios com mais de 100.000 habitantes com uma redução de -2,05% em relação ao ano de 2019.

Abaixo foi sistematizado um quadro-resumo dos trabalhos analisados, evidenciando os títulos, autores, metodologia utilizada e os principais resultados alcançados:

Quadro 5: Síntese dos trabalhos semelhantes analisados

Título	Autores	Método Utilizado	Principais resultados
Análise Das Variações Orçamentárias Em Cidades Médias De Minas Gerais Durante A Pandemia Do Covid-19, Em 2020	Menezes et al (2021)	Análise descritiva, Abordagem qualitativa.	Houve queda de arrecadação em razão da paralisação da atividade econômica de comércio e serviços (ICMS e CIDE), aumento em determinadas contas de despesas públicas, em especial pelos gastos extraordinários com saúde; ocorreu, entretanto, redução dos gastos com educação pela não efetivação do transporte escolar. Os municípios tiveram atenuação dos impactos na arrecadação devido ao repasse emergencial oriundo da União e do Governo de Minas Gerais.
Assistência Estudantil em Tempos de Pandemia: Uma Análise da Execução Orçamentária de uma Instituição Federal de Ensino	Costa et al (2021)	Pesquisa de caráter exploratório e descritivo; Abordagem quali-quantitativa.	Os resultados apontaram para uma facilidade na consulta das informações, essencial para o controle social; e que os recursos orçamentários estão sendo executados com outras prioridades de demandas, visando ofertar as condições para permanência dos estudantes no ensino.

<p>Reflexos Da Covid-19 No Orçamento Público Do Governo Federal</p>	<p>Monteiro et al (2021)</p>	<p>Descritivo, qualitativo e com análise documental</p>	<p>O Governo Federal postergou os prazos de vencimento do Simples Nacional e MEI (DAS), da PIS/PASEP e COFINS. Além da redução da alíquota do IOF e do IPI referente aos produtos de combate ao COVID-19 para zero. Quanto às despesas, o Governo Federal autorizou a abertura de créditos extraordinários no valor de R\$ 252,3 bilhões. Essas despesas a princípio estão direcionadas para auxílio de pessoas em situação de vulnerabilidade (50%), proteção do emprego e concessão de financiamento às empresas (33%), e em torno de 17% especificamente para a saúde. A pesquisa revela que a participação do Estado na economia precisa ser notória frente à crise COVID-19, seja por salvaguardar os direitos essenciais à vida, por resguardar o emprego e por buscar soluções tempestivas.</p>
<p>Impacto Da Pandemia Da Covid-19 Nas Despesas Orçamentárias Do Município De Dourados/Ms</p>	<p>Carneiro (2021)</p>	<p>Pesquisa qualitativa de caráter exploratório e descritivo com análise de dados horizontal.</p>	<p>Foi constatado que não houve impacto em razão da pandemia nas despesas orçamentárias municipais. Os Decretos Orçamentários Extraordinários liberados para pastas de saúde, assistência social e cultura, tiveram como fonte de recursos o excesso de arrecadação, não tendo relação com as fontes previstas para o orçamento do ano de 2020.</p>
<p>Comportamento Orçamentário Público No Primeiro Ano De Pandemia: Um Estudo Das Receitas E Despesas Do Município De Iporã Do Oeste/Sc No Ano De 2020</p>	<p>Giehl (2021)</p>	<p>Abordagem qualitativa. Utilizou-se a análise descritiva, horizontal e vertical, e indicadores relacionados à execução orçamentária</p>	<p>Verificou-se que no ano de 2020, ocorreu o aumento da receita tributária e a diminuição das outras despesas correntes. Os resultados apontam que no ano de 2020, mesmo durante a pandemia, o orçamento de Iporã do Oeste/SC apresentou um comportamento similar ao dos períodos anteriores.</p>

Execução orçamentária na pandemia e o futuro do financiamento público da saúde	Rossi e David (2021)	Abordagem qualitativa; Análise descritiva dos dados.	Observou-se que houve lentidão na execução orçamentária das principais ações destinadas ao combate da pandemia, e às ações destinadas a pesquisas e inovações voltadas ao combate da COVID-19. Quanto a regra para o cálculo do piso do montante destinado a pasta de saúde é inadequado para o atendimento da população, sendo necessário novos debates para a formulação de novas soluções para o financiamento da saúde pública.
Impacto Da Pandemia Da Covid-19 Nas Finanças Públicas: Análise Da Arrecadação Do ISSQN Nos Municípios Catarinenses	Antunes (2021)	Abordagem quantitativa com objetivos descritivos	Constatou-se que houve queda na taxa de crescimento, com um acréscimo de apenas R\$ 16.729.752,89 (0,74%) em 2020 em relação ao arrecadado em 2019. Não houve padrões claros na queda de arrecadação dentre as seis regiões do estado, sendo verificado a maior redução do recolhimento nos municípios com mais de 100.000 habitantes, com uma arrecadação de -2,05% comparado com o ano de 2019.

Fonte: Elaboração própria, com dados da pesquisa.

3. METODOLOGIA

Nesta seção, serão detalhados os métodos utilizados para análise do problema. Zanella (2009) explica que método é uma série de procedimentos intelectuais e técnicos observados com o objetivo de atingir determinado conhecimento.

3.1. Tipo de pesquisa

O presente estudo tem o objetivo de compreender o comportamento da execução orçamentária e financeira do Departamento Estadual de Trânsito de Alagoas durante a pandemia de COVID-19. Para tanto, ele foi iniciado pela pesquisa bibliográfica, que consiste em parte obrigatória da pesquisa descritiva, e tem o fim de recolher conhecimentos prévios sobre um problema para o qual se procura resposta (RAUPP e BEUREN, 2006);

Por analisar o comportamento da execução orçamentária do DETRAN/AL, caracteriza-se como um estudo de caso, pois é a escolha de quem deseja aprofundar seu conhecimento sobre algum caso específico (RAUPP E BEUREN, 2006). Posteriormente, foi realizada uma pesquisa documental, procedimento muito utilizado quando há a intenção de analisar o comportamento de determinado setor da economia, como os aspectos relacionados à situação patrimonial, econômica ou financeira de algum ente (RAUPP E BEUREN, 2006).

Quanto aos objetivos, a pesquisa se caracteriza como descritiva, pois, conforme Vergara (2006), expõe características de determinada população ou fenômeno, podendo estabelecer correlações entre variáveis e definir sua natureza. O autor destaca que esse tipo de pesquisa pode servir de base para explicar os fenômenos que descreve, mas não tem o objetivo de explicá-los.

O problema é analisado a partir de uma abordagem quantitativa, pois conforme Zanella (2009) descreve, essa abordagem usa de dados numéricos, percentuais e métodos estatísticos de análises expostos em tabelas. Desse modo é realizada a comparação das receitas e despesas públicas orçadas e realizadas nos anos de 2018,

2019, 2020, 2021 e 2022, com o objetivo de compreender se houve impacto financeiro no orçamento do órgão nos anos de pandemia.

3.2. Coleta de dados

Este trabalho tem como objeto de estudo o DETRAN/AL, uma entidade autárquica, criado pela Lei Estadual nº 4.983, de 11 de maio de 1988. O órgão tem a função de coordenar, controlar e executar a política de trânsito no Estado de Alagoas. De acordo com seu regimento interno, o decreto nº 60.041 de 31/07/2018, art. 131, o DETRAN/AL é composto por 13 Circunscrições Regionais de Trânsito (CIRETRANS) espalhadas pelo estado, sendo sua sede localizada na capital.

Dentre as atividades fins do órgão, estão: cumprir e fazer cumprir a legislação de trânsito; realizar e controlar o processo de formação, reciclagem e suspensão de condutores; expedir e cassar Licença de Aprendizagem, Permissão para Dirigir e Carteira Nacional de Habilitação; Registrar, emplacar e licenciar veículos, expedindo o Certificado de Registro e Licenciamento anual; dentre outras atividades descritas no Art. 22 do Código de Trânsito Brasileiro, Lei nº 9.503 de 23 de setembro de 1997. Desse modo, em média, dentre os anos de 2020 a 2022, as receitas realizadas pelo DETRAN/AL, corresponderam a cerca 1,79% dos impostos e taxas arrecadados pelo estado.

Para pesquisa bibliográfica, utilizou-se as plataformas Google Scholar e Scielo para pesquisa de monografias, dissertações, artigos e outras publicações científicas acerca do tema, de modo a compreender a literatura já produzida e assim fundamentar o tema.

Para coleta de documentos, especificamente para os dados relativos às despesas, houve cessão pelo órgão do relatório resumido da Execução Orçamentária disponível no Sistema Integrado de Administração Financeira e Contábil do Estado (SIAFE) dos anos 2018, 2019, 2020, 2021 e 2022. Optou-se por delimitar esse período pois antes de 2018 o sistema contábil do estado era o Sistema Integrado de Administração Financeira para Estados e Municípios (SIAFEM/AL), o que dificultou o acesso às informações de anos anteriores.

Os dados relativos às receitas foram obtidos nos relatórios disponibilizados no Portal da Transparência de Alagoas. Aplicou-se os filtros de período

(01/01/2018~31/12/2022), e de unidade orçamentária (DETRAN/AL), e foram selecionadas as opções: exibir ano, exibir mês, exibir categoria econômica, exibir valor previsto e exibir valor realizado.

Para permitir uma análise comparativa, todos os dados foram atualizados de acordo com o Índice de Preços ao Consumidor (IPCA) acumulado em 2022.

Quadro 7: Índice de Preços ao Consumidor.

2018	2019	2020	2021	2022
1,2711766	1,2308676	1,1799969	1,0655707	1,0062

Fonte: Elaboração própria, com dados da pesquisa.

3.3. Método de análise e interpretação

Para alcançar o objetivo da pesquisa, é utilizada a estatística descritiva, observado seu objetivo de resumir as principais características de um grupo de dados por meio de tabelas, gráficos e resumos numéricos (GUIMARÃES, 2018).

Optou-se por organizar os dados do portal da transparência e dos relatórios contábeis cedidos em planilha eletrônica. Para as receitas, utiliza-se as receitas previstas e realizadas, por sua categoria econômica e mensalmente; em relação às despesas, foram analisadas as despesas previstas, empenhadas, liquidadas e pagas, por grupo de despesa e por elemento. Posteriormente, foram comparadas as receitas previstas e as despesas fixadas, e receitas realizadas e despesas pagas.

Também foram realizadas análises horizontais e verticais, a primeira, pois permite a avaliação da evolução dos componentes patrimoniais e de resultado em relação a uma demonstração anterior, e segundo, pois possibilita a avaliação de cada conta ou grupo de conta em relação ao seu conjunto (COSTA, 2018).

Utilizou-se onze indicadores de solvência orçamentária explorados no trabalho de Giehl (2021) e Marino (2021) e assim, foi possível avaliar o desempenho orçamentário do ente público em questão.

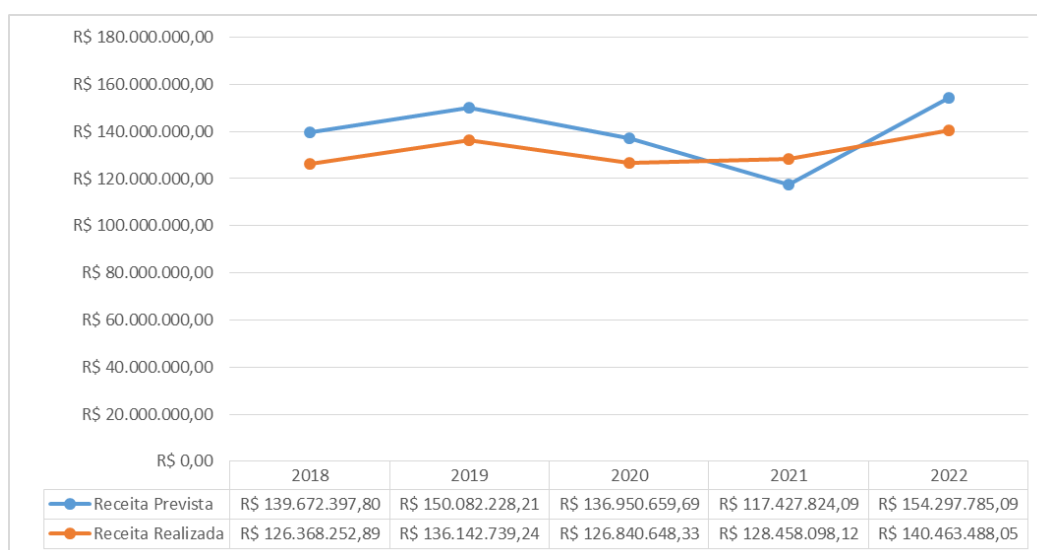
4. ANÁLISE DOS DADOS

Nesta seção, serão analisados o comportamento das receitas e despesas públicas entre os anos de 2018 e 2022 do DETRAN/AL. Serão observados o orçamento previsto e o realizado, destacando as principais alterações ocorridas no período, serão confrontadas as despesas executadas e as receitas realizadas a fim de verificar se houve equilíbrio entre seus montantes. Por fim, serão verificados os Indicadores de Solvência Orçamentária, objetivando determinar a posição operacional do ente durante a crise ocasionada pela pandemia de COVID-19.

4.1. Análise do comportamento das receitas públicas

Considerando que em situações ordinárias, as receitas públicas devem ser previstas anteriormente a fixação das despesas, conforme Kanayama (2014), optou-se por iniciar a análise a partir deste ponto. Para alcançar o primeiro objetivo específico, será confrontada a receita prevista e a receita realizada durante recorte estudado e a seguir serão exploradas as análises verticais e horizontais das receitas realizadas mensalmente, a fim de verificar como se deu o resultado da arrecadação no período pandêmico, quando comparados com anos anteriores.

Gráfico 1. Comparação entre as receitas previstas e as realizadas.



Fonte: Elaboração própria, com dados da pesquisa.

Observa-se que nos anos 2018, 2019, 2020 e 2022 a arrecadação foi inferior ao previsto na LOA de cada ano. O segundo ano da pandemia, 2021, foi o único dentro do período analisado que ocorreu superávit entre a receita realizada e receita prevista.

Nota-se no recorte analisado, que em 2020, R\$ 126,84 milhões foram arrecadados durante o período, uma arrecadação inferior em pouco mais de R\$ 9 milhões nos cofres públicos neste ano, ao se comparar com o ano imediatamente anterior, uma redução de 6,83%. É importante destacar, que mesmo com essa queda, a arrecadação no primeiro ano de pandemia, foi superior ao ano de 2018 em 0,37%, um pouco mais de 400 mil de reais. Já no ano de 2021, identificou-se uma modesta recuperação, obtendo uma receita maior em cerca de R\$ 1,6 milhão quando comparado ao primeiro ano de crise (2020). Em 2022, a arrecadação permaneceu crescendo, com um valor arrecadado superior ao ano de 2021 em aproximadamente R\$ 12 milhões.

Observa-se que esse movimento diferiu dos resultados encontrados nas arrecadações do município de Iporã do Oeste investigado no trabalho de Giehl (2021) e na arrecadação do Imposto sobre Serviços de qualquer Natureza, no estado de Santa Catarina, explorado no trabalho de Antunes (2021), que mesmo diante da crise ocasionada pela pandemia de COVID-19, as receitas obtidas em 2020 foram superiores às obtidas aos anos anteriores a crise, ainda que tenha havido desaceleração de crescimento da receita em ambos os casos. Importante destacar, que as receitas do DETRAN/AL advêm de taxas de utilização dos serviços do ente, multas e outros tributos relacionados ao trânsito e a utilização de veículos automotores, enquanto municípios apresentam maior complexidade e diversidade na origem de suas receitas.

A tabela 1 confronta as despesas previstas com as que foram de fato realizadas por exercício, além de demonstrar através de percentuais a diferença entre os valores.

Tabela 1: Diferença total e diferença percentual entre Receitas Previstas e Receitas Realizadas

ANO	Diferença entre receita prevista e realizada	Diferença percentual
2018	-R\$ 13.304.144,91	-9,53%
2019	-R\$ 13.939.488,97	-9,29%
2020	-R\$ 10.110.011,36	-7,38%
2021	R\$ 11.030.274,03	9,39%

2022	-R\$ 13.834.297,04	-8,97%
-------------	--------------------	--------

Fonte: Elaboração própria, com dados da pesquisa.

Observa-se que em 2018 a receita realizada foi inferior em R\$ 13,3 milhões, cerca de -9,53% em comparação com o previsto para este ano. Já em 2019, a receita arrecadada foi inferior em 13,9 milhões de reais comparados a previsão, representando uma variação de -9,29%. No ano do início da pandemia de COVID-19, a receita realizada foi menor em apenas R\$ 10,11 milhões comparado ao que foi previsto no LOA daquele exercício, uma variação negativa de -7,38%, a menor variação negativa do recorte.

Para o exercício de 2021, possivelmente por já haver vacinas e as ondas de infecções atingirem picos menores, observa-se que houve uma leve melhoria no desempenho da arrecadação de receitas pelo órgão no recorte investigado, que arrecadou R\$ 11 milhões a mais que o esperado, uma variação positiva de 9,39%, o único ano em que houve um recolhimento superavitário, quando comparado com a previsão. Contudo, em 2022, a receita realizada voltou a ser inferior à receita prevista, com a arrecadação inferior em mais de R\$ 13,8 milhões, uma redução de -8,97%, semelhante ao observado nos anos anteriores à crise.

Essa variação negativa entre receita prevista e realizada nos anos de 2018, 2019, 2020 e 2022, difere do que foi observado no trabalho de Giehl (2021), pois o município de Iporã do Oeste estimou sua receita aquém daquilo que foi executado no período entre 2015 e 2020, revelando superávit entre receita realizada e receita prevista.

A tabela 2 mostra as análises horizontais e verticais das receitas realizadas permitindo compreender como se deu o recolhimento mês a mês.

Tabela 2: Análise Horizontal e Análise Vertical das Receitas Realizadas

Mês	2018		2019		2020		2021		2022	
	AH	AV	AH	AV	AH	AV	AH	AV	AH	AV
1	100%	9,28%	110,99 %	9,56%	132,87%	12,28%	110,20 %	10,06%	77,15%	6,44%
2	100%	9,07%	137,49 %	11,57%	110,67%	10,00%	111,00 %	9,90%	128,09 %	10,45%
3	100%	9,56%	111,08 %	9,86%	100,97%	9,62%	119,29 %	11,22%	149,61 %	12,87%
4	100%	12,50%	95,57%	11,09%	41,92%	5,22%	75,07%	9,23%	73,56%	8,27%
5	100%	11,38%	103,65	10,95%	55,08%	6,25%	89,97%	10,07%	122,99	12,59%

			%						%	
6	100%	9,30%	103,32 %	8,92%	74,13%	6,87%	105,48 %	9,65%	110,71 %	9,26%
7	100%	5,50%	158,72 %	8,10%	160,62%	8,80%	151,47 %	8,19%	146,38 %	7,24%
8	100%	9,29%	71,98%	6,21%	89,82%	8,32%	76,75%	7,02%	84,62%	7,08%
9	100%	5,53%	117,89 %	6,06%	166,51%	9,18%	117,01 %	6,37%	140,55 %	7,00%
10	100%	6,23%	107,31 %	6,21%	133,74%	8,30%	96,75%	5,93%	114,25 %	6,40%
11	100%	5,47%	108,31 %	5,50%	142,21%	7,75%	117,66 %	6,33%	122,12 %	6,01%
12	100%	6,89%	93,63%	5,99%	108,17%	7,42%	88,98%	6,03%	103,06 %	6,39%
Total	100%	100%	107,73 %	100%	100,37%	100%	101,65 %	100%	111,15 %	100%

Fonte: Elaboração própria, com dados da pesquisa.

Pode-se destacar que dentre as receitas realizadas em cada ano, houve aumento em relação ao ano base (2018), tendo um acréscimo de 7,73% no ano de 2019, de 0,37% em 2020, de 1,65% no ano de 2021 e de 11,15% em 2022. Apesar da tendência crescente na arrecadação do ente, observa-se que os anos de 2020 e 2021 foram afetados pelo contexto pandêmico, visto que apresentaram desaceleração no crescimento das receitas.

Na análise horizontal de 2020, observa-se que no segundo trimestre (abril, maio e junho), ocorreu o pior desempenho de recolhimento, com o pior índice visualizado no mês de abril, um desempenho de apenas 41,92%, do que foi recolhido no mesmo mês em 2018. Esse valor subiu gradativamente nos meses de maio e junho e atingiu melhores níveis no segundo semestre. Quando comparado com o mesmo mês em 2018, o melhor desempenho nos meses observado em julho e setembro de 2020, com níveis acima de 160%.

Diante do exposto, depreende-se que para a estimativa das receitas pelo órgão, nos anos 2018, 2019, 2020 e 2022, houveram déficits entre o que foi planejado e o que foi recolhido, que variaram entre 7,38% à 9,53%. Sendo o menor déficit, entre a receita planejada e a realizada, observado no ano de 2020, período de início da crise. Isso difere do observado na execução das receitas no município de Iporã do Oeste, estudado por Giehl (2021), onde a receita realizada foi superior à prevista em toda a análise, inclusive no cenário pandêmico.

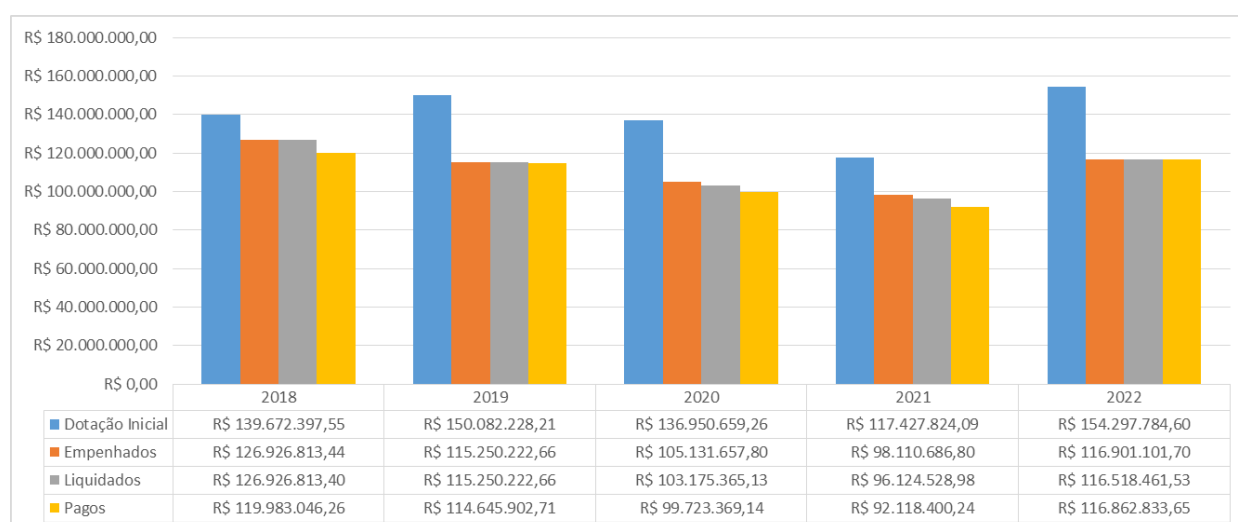
Constata-se que a pandemia apresentou consequências para a arrecadação do ente, que obteve o menor crescimento de receitas nos anos de 2020 e 2021,. Houve também alteração no padrão de recolhimento em 2020, com o segundo trimestre tendo um desempenho inferior ao que foi visto nos outros anos analisados. Mesmo com a pandemia ainda presente, mas com um cenário mais favorável, o ano de 2021 apresentou leve recuperação, com o recolhimento realizado superior ao que fora planejado. Contudo, já em 2022, a diferença entre o planejamento e o recolhimento retornaram ao padrão observado nos anos de 2018 e 2019.

4.2. Análise do comportamento das despesas públicas

Para atingir o segundo objetivo proposto neste estudo, serão comparadas a dotação inicial e a despesa executada pelo ente. A seguir, as análises horizontais e verticais serão aplicadas de acordo com elemento de despesa, a fim de averiguar a evolução dos gastos ao longo do recorte estudado.

O gráfico 2 compara o montante da dotação inicial, com os valores empenhados, liquidados e pagos pelo ente.

Gráfico 2: Comparação entre a dotação inicial, despesa empenhada, liquidada e paga.



Fonte: Elaboração própria, com dados da pesquisa.

Observa-se que em todos os anos, a despesa executada foi inferior à despesa prevista na LOA, com a principal diferença, sendo o valor da economia financeira obtida pelo órgão. Considerando a fase orçamentária da despesa, em 2018, cerca de 90% dos créditos iniciais foram empenhados, ápice da série. Em 2019 e 2020, aproximadamente 76% dos créditos foram empenhados. No segundo ano de

pandemia, em 2021, 83% dos créditos iniciais foram empenhados, aproximadamente 6,7% a mais que no primeiro ano de crise (2020). Para o exercício de 2022 esse percentual foi de um pouco mais de 75%, valor próximo ao visto nos anos de 2019 e 2020.

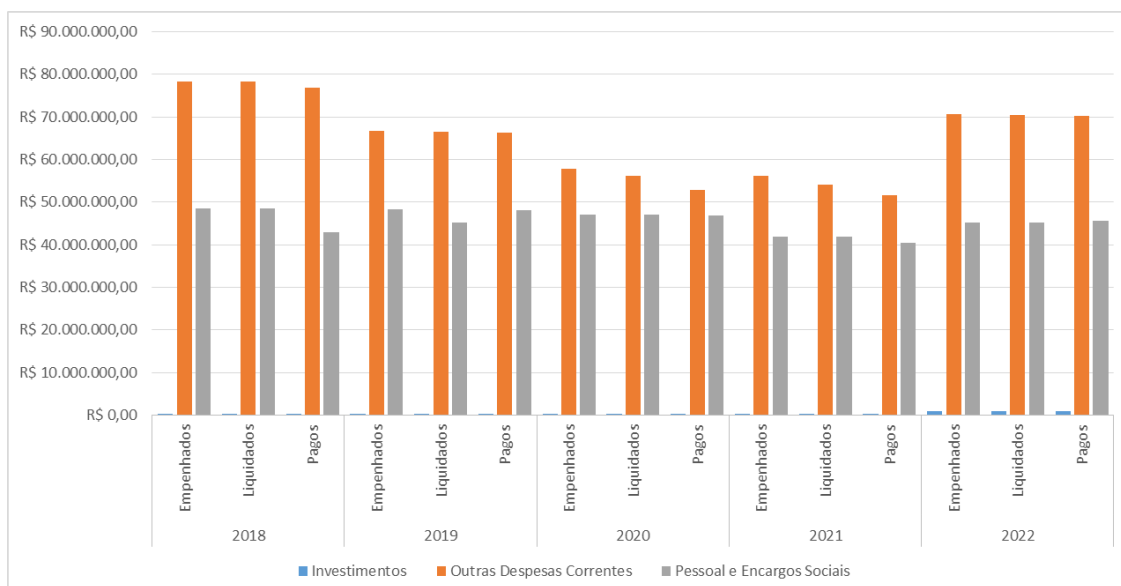
Entrando na fase financeira, ao se comparar os empenhos e as liquidações, a situação se mostra favorável, visto que em 2018 e 2019, 100% dos empenhos foram liquidados. No primeiro ano de pandemia, 98,14% dos empenhos foram liquidados. Esse percentil recua levemente para 97,98% em 2021, e torna a subir em 2022, com 99,67% das despesas empenhadas apresentando liquidação. Importante destacar, que os anos onde houve maior discrepância entre despesa liquidada e empenhada, foram nos anos de pandemia (2020 e 2021), ainda que tenha sido uma leve diferença (em torno de 2%).

Já quando se considera a proporção dos pagamentos dentre as despesas liquidadas, observa-se que em 2018, 94,53% das liquidações foram pagas. Em 2019, essa proporção foi de 99,48%. Em 2020, ano de início da crise, houve pagamento de 96,65% das liquidações. Esse índice recuou para 95,83% em 2021 e subiu para 100,30% em 2022. Diferentemente da fase anterior, houve proximidade entre os anos pandêmicos e o exercício de 2018. Conforme apontado por Carmo (2019), o não pagamento de despesas liquidadas é preocupante, pois a diferença entre liquidado e pago, necessariamente, torna-se restos a pagar, já que o produto ou serviço foi entregue pelo credor e aceito pela administração, sem que houvesse o pagamento correspondente.

Barbosa (2021), que investiga o impacto do trabalho remoto no Conselho Regional de Enfermagem do Rio de Janeiro (COREN-RJ) e seu reflexo nas receitas e despesas da autarquia em 2020, observou que 98,84% dos créditos iniciais foram empenhados, enquanto apenas 81,40% dos empenhos foram liquidados e 99,62% das liquidações foram pagas. Apesar da semelhança entre os pagamentos realizados pela autarquias, a proporção da diferença entre empenhos e liquidações foi significativa.

O gráfico 3 apresenta a proporção das despesas empenhadas, liquidadas e pagas, por sua categoria econômica

Gráfico 3: Despesas por categoria econômica



Fonte: Elaboração própria, com dados da pesquisa.

Observa-se que em todos os anos do recorte, o grupo de Outras Despesas Correntes, que para Giehl (2021) são as despesas que envolvem a aquisição de material de consumo, o pagamento de diárias, as contribuições, o auxílio-alimentação, auxílio transporte e outras, apresentaram percentuais que variaram entre 52% a 64% das despesas totais para o DETRAN/AL. Em 2020, essa categoria apresentou o menor valor dos montantes, representando pouco menos de 53% dos pagamentos no exercício. O ápice da série foi observado no ano de 2018, onde essa categoria representou 64% das despesas pagas no período. Barbosa (2021) verifica que em 2020, esse grupo de despesas representou 53,46% dos pagamentos no exercício do COREN-RJ.

O grupo de despesa referente aos gastos de pessoal e encargos sociais, apresentou valores semelhantes entre todos os anos, com valores que foram de R\$ 40 milhões a R\$ 48 milhões. O maior montante de dispêndios nessa categoria pôde ser observado no ano de 2019 que apresentou quase 48 milhões de reais pagos, R\$ 5 milhões acima do montante pago no ano imediatamente anterior. Contudo, em 2020, esse grupo apresentou a proporção entre a execução das despesas no exercício, sendo aproximadamente 47% dos pagamentos do ano, principalmente devido à redução das outras despesas correntes. Já para o COREN-RJ, conforme Barbosa (2021), essa proporção foi de 45,07% dos pagamentos no exercício de 2020.

O 3º grupo, que se refere aos investimentos, apresentou pouca relevância dentro do total do dispêndio realizado, com valores percentuais que não chegaram a 1% do que foi pago em cada ano. Em 2022, houve o maior pagamento neste grupo,

com cerca de R\$ 934 mil, um valor bem abaixo do observado nos outros grupos da despesa. De acordo com Barbosa (2021), no exercício de 2020, o grupo de investimentos apresentou pagamento de R\$ 189,5 mil, cerca de 0,53% dos pagamentos realizados pelo COREN-RJ.

Objetivando compreender melhor como ocorreu a evolução dos gastos do DETRAN/AL no recorte analisado, foi elaborada a tabela 3, mostrando as análises verticais e horizontais das despesas pagas pelo elemento de despesa.

Tabela 3: Análises horizontais e verticais das despesas pagas por elemento de despesa.

Elemento de Despesa	2018		2019		2020		2021		2022	
	AH	AV	AH	AV	AH	AV	AH	AV	AH	AV
DESPESAS DE EXERCÍCIOS ANTERIORES (DEA)	100%	12,03 %	62,19 %	7,83%	58,29 %	8,43 %	28,30 %	4,43 %	28,03 %	3,46 %
DIÁRIAS CIVIL	100%	0,21%	100,33 %	0,22%	33,38 %	0,08%	61,04 %	0,17 %	104,35 %	0,22 %
DIÁRIAS MILITAR	100%	0,29%	91,85 %	0,28%	35,16 %	0,12%	56,11 %	0,21 %	52,30 %	0,15 %
EQUIPAMENTOS E MATERIAL PERMANENTE	100%	0,18%	87,22 %	0,16%	20,15 %	0,04%	20,72 %	0,05 %	442,19 %	0,80 %
INDENIZAÇÕES E RESTITUIÇÕES	100%	0,03%	246,06 %	0,08%	7,01%	0,00%	0,88 %	0,00 %	29,66 %	0,01 %
LOCAÇÃO DE MÃO DE OBRA	100%	8,71%	87,85 %	8,01%	63,76 %	6,68%	35,98 %	4,08 %	38,15 %	3,41 %
MATERIAL DE CONSUMO	100%	0,36%	125,81 %	0,47%	35,10 %	0,15%	64,49 %	0,30 %	96,55 %	0,36 %
OBRIGACOES PATRONAIS	100%	6,22%	96,49 %	6,28%	116,78 %	8,74%	93,86 %	7,60 %	109,57 %	7,00 %
OBRIGAÇÕES TRIBUTÁRIAS E CONTRIBUTIVAS	100%	1,08%	108,25 %	1,23%	97,23 %	1,27%	106,88 %	1,51 %	109,81 %	1,22 %
OUTROS BENEFÍCIOS ASSISTENCIAIS	100%	0,00%	-	-	-	-	606,40 %	0,03 %	-	-
OUTRAS DESPESAS VARIÁVEIS PESSOAL MILITAR	100%	0,00%	-	-	253,34 %	0,01%	-	-	-	-
OUTRAS DESPESAS VARIÁVEIS PESSOAL CIVIL	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,18 %
OUTROS SERVIÇOS DE TERCEIROS PESSOA	100%	0,65%	28,01 %	0,19%	37,09 %	0,29%	43,90 %	0,37 %	158,41 %	1,06 %

FÍSICA										
OUTROS SERVIÇOS DE TERCEIROS PESSOA JURÍDICA	100%	40,77 %	94,99 %	40,53 %	74,06 %	36,33 %	85,33 %	45,32 %	117,5 4%	49,20 %
PASSAGENS E DESPESAS COM LOCOMOÇÃO	100%	0,09%	79,03 %	0,08%	38,77 %	0,04%	53,27 %	0,07 %	173,8 4%	0,17 %
RESSARCIMENTO DE DESPESAS DE PESSOAL REQUISITADO	-	-	-	0,11%	-	0,11%	-	0,12 %	-	0,08 %
SENTENÇAS JUDICIAIS	100%	0,02%	136,0 5%	0,02%	1519,9 6%	0,32%	389,8 4%	0,09 %	5695, 47%	1,02 %
VENCIMENTOS E VANTAGENS FIXAS PESSOAL MILITAR	100%	0,53%	86,68 %	0,48%	44,68 %	0,29%	8,64 %	0,06 %	25,04 %	0,14 %
VENCIMENTOS E VANTAGENS FIXAS PESSOAL CIVIL	100%	28,83 %	112,8 1%	34,04 %	106,95 %	37,10 %	94,80 %	35,60 %	106,5 2%	31,53 %
TOTAL	100%	100%	95,55 %	100%	83,11 %	100%	76,78 %	100%	97,40 %	100%

Fonte: Elaboração própria, com dados da pesquisa.

A tabela 3 revela que houve redução dos gastos totais em relação ao ano base (2018), em todos os anos do recorte, apresentando índices de 95,5%, 83,11%, 76,78% e 97,40%, respectivamente. Destaca-se que os anos de 2020 e 2021, apresentaram redução significativa dos pagamentos, afetados pela crise ocasionada pela pandemia e ações implementadas para o enfrentamento de suas consequências.

Observa-se que os elementos de despesas com os montantes pagos mais significativos para o órgão no recorte, são Despesas de Exercícios Anteriores, Locação De Mão de Obra, Obrigações Patronais, Outros Serviços de Terceiros Pessoa Jurídica e Vencimentos e Vantagens Fixas Pessoal Civil, juntos, esses elementos correspondem a percentuais acima de 94% do que foi executado em todos os anos.

Ao longo do recorte as despesas de exercícios anteriores e de Locação de mão de obra, perderam importância, tendo atingido o menor valor em 2021. Para o elemento de Locação de mão de obra, essa redução se justifica pela notificação do Ministério Público de Alagoas, para que houvesse suspensão da contratação de terceirizados, até que fosse realizado novo concurso público (GAZETAWEB, 2021).

Já o elemento de despesa Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica, elemento que concentra o maior montante de gastos em todos os anos, apresentou

reduções em 2019, 2020 e 2021, com reduções de 5%, 25% e 15%, respectivamente, em relação ao ano base. Observa-se que após o impacto inicial da pandemia, houve crescimento de 17,52% em 2022, ao se comparar com o ano base.

Macedo Neto et al (2022), que investigam a execução da despesa em 2020 em relação ao exercício de 2019 em 17 universidades públicas estaduais, observaram redução média de 19% dos gastos realizados nos elementos de despesa de Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica, de Locação de mão de obra e de Serviços de Tecnologia da Informação e Comunicação - Pessoa Jurídica no ano de 2020 em relação a 2019, destacando-se que quatro das universidades apresentaram aumento na média desses gastos no mesmo período.

Concentrando a maior parte dos gastos da categoria de despesas relacionadas a gastos com pessoal e encargos, o elemento Vencimentos e Vantagens Fixas - Pessoal Civil, apresentou valores parecidos em todo o recorte, contudo no exercício financeiro de 2021 registrou a única ocorrência de redução das despesas neste elemento, uma redução de 5,2%, em relação ao ano base. Já o elemento Obrigações Patronais comportou-se de forma irregular no período, com 2019 e 2021, apresentando percentuais inferiores aos pagamentos realizados no ano base, enquanto 2020 e 2022 apresentaram aumentos percentuais de 16,78% e 9,57%, respectivamente.

Para os gastos com pessoal, que englobam os elementos Vencimentos e Vantagens Fixas - Pessoal Civil e Obrigações Patronais, Macedo Neto et al (2022) observaram pouca ou quase nenhuma variação percentual em 2020 na maioria das universidades, retirando-se a Universidade Estadual do Mato Grosso e a Universidade Estadual do Paraná que obtiveram significativa redução nos montantes pagos em 2020, sobretudo no primeiro elemento.

Outros elementos que sofreram reduções no ano de 2020 foram as Diárias Civil e Militar, Indenizações e Restituições, Material De Consumo, Outros Serviços De Terceiros - Pessoa Física, Passagens e Despesas com Locomoção e Vencimentos e Vantagens Fixas Pessoal Militar. Todos são elementos com pouca representatividade no orçamento total e todos tiveram aumentos gradativos nos anos seguintes, sendo que os elementos Diária Civil, Outros Serviços de Terceiros Pessoa Física, Passagens e Despesas de Locomoção superaram os montantes pagos no ano base. Os demais elementos tornaram a ter valores mais elevados após 2020, contudo não ultrapassaram os pagamentos realizados no ano base.

Já no estudo de Macedo Neto et al (2022), observou-se reduções de mais de 80% nos gastos com diárias em 14 das instituições no exercício de 2020 em relação a 2019. Treze universidades apresentaram reduções acima de 60% para as despesas relacionadas ao elemento de passagens e despesas de locomoção. Doze das instituições estaduais apresentaram reduções dos gastos pagos no elemento de material de consumo.

4.3. Receitas e despesas orçadas e executadas

Kanayama (2014) destaca que o Estado deve promover, sempre que realizável, o equilíbrio entre as receitas e despesas públicas, e assim evitar a gestão deficitária das contas. Desse modo, esta seção é dedicada a verificar se este dispositivo foi respeitado mesmo durante a crise ocasionada pela pandemia de COVID-19 e assim atingir o terceiro objetivo proposto neste estudo.

A tabela 4 a seguir compara as previsões das receitas com as despesas fixadas pela entidade.

Tabela 4: Comparação entre a Receita Prevista e a Despesa Fixada.

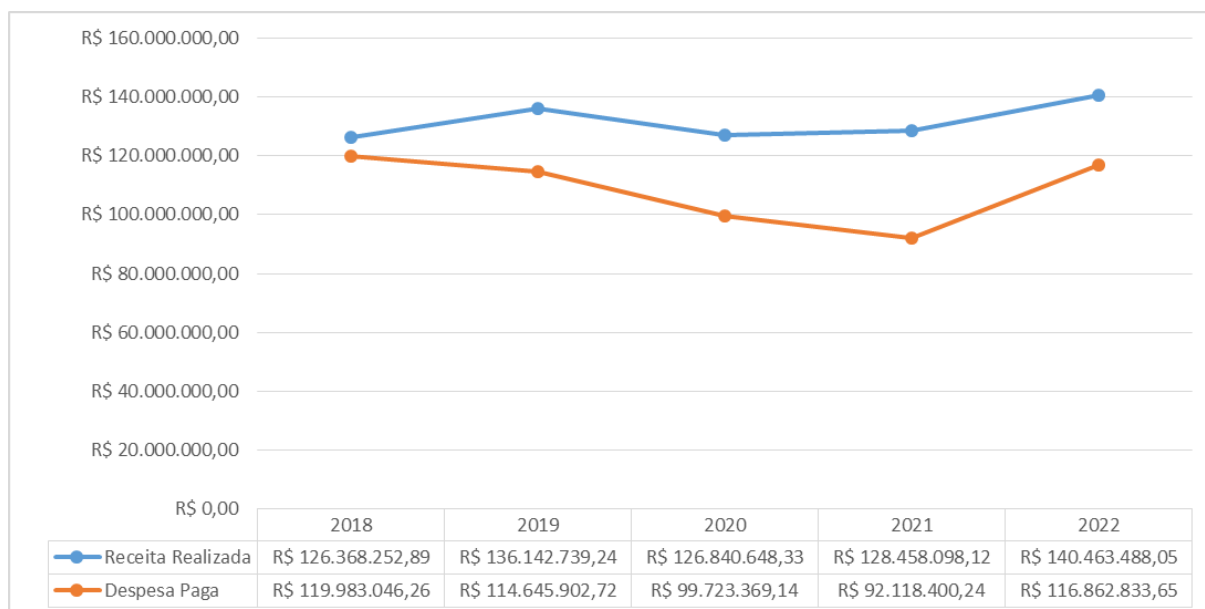
ANO	Receita Prevista	Despesa Fixada
2018	R\$ 139.672.397,80	R\$ 139.672.397,55
2019	R\$ 150.082.228,21	R\$ 150.082.228,21
2020	R\$ 136.950.659,69	R\$ 136.950.659,26
2021	R\$ 117.427.824,09	R\$ 117.427.824,09
2022	R\$ 154.297.785,09	R\$ 154.297.784,60

Fonte: Elaboração própria, com dados da pesquisa.

A tabela mostra que o equilíbrio entre receitas previstas e despesas fixadas foi observado em todo o recorte analisado. Quanto aos montantes previstos, houve irregularidade em seus valores, sendo que os anos de 2020 e 2021, apresentaram valores inferiores quando comparados com o ano imediatamente anterior. Já 2019 e 2022, seus valores são superiores quando comparados com os anos que os precedem, sendo o ápice visualizado no último ano do recorte. Respeitando o princípio do equilíbrio, estando o gasto em função das receitas, e evitando assim, gastar mais do que se pode arrecadar.

O gráfico 4 compara as receitas realizadas e a despesa paga.

Gráfico 4: Comparação entre a Receita Realizada e Despesa paga



Fonte: Elaboração própria, com dados da pesquisa.

Observa-se que durante a execução orçamentária do ente, houve superávit entre receitas realizadas e despesas pagas em todo recorte analisado, com diferenças que variaram entre R\$ 6 milhões e R\$ 36 milhões. Destaca-se que os exercícios financeiros de 2020 e 2021, os mais afetados pela pandemia, onde a receita realizada foi superior à despesa paga em 21,38% e 28,29%, respectivamente, demonstrando que a redução das despesas foram superiores a redução das receitas, que mantiveram níveis semelhantes aos recolhidos no ano de 2018.

Para o COREN-RJ, de acordo com o estudo de Barbosa (2021), em 2020, também houve superávit entre receitas realizadas e despesas pagas, dos R\$ 44,46 milhões arrecadados, cerca de R\$ 36 milhões foram pagos no período, uma diferença de aproximadamente 19%.

4.4. Análise dos indicadores de solvência orçamentária

Nesta seção serão explorados os indicadores de solvência orçamentária utilizados nos estudos de Giehl (2021) e de Marino (2021), objetivando compreender a posição operacional do DETRAN/AL no recorte analisado e assim atingir o quarto objetivo proposto neste trabalho.

A tabela 5 expõe os indicadores relacionados à execução da receita orçamentária da autarquia.

Tabela 5: Indicadores de Execução da Receita Orçamentária

Indicador	2018	2019	2020	2021	2022
Desempenho da arrecadação	0,9047	0,9071	0,9262	1,0939	0,9103
Participação da receita corrente	0,9763	0,999979	1,000	1,000	1,000
Participação da receita de capital	0,000013	0,000446	0,000	0,000	0,000

Fonte: Elaboração própria, com dados da pesquisa.

O indicador de Desempenho da Arrecadação revela se houve excesso de arrecadação devido a receitas imprevistas, sendo favorável, caso esteja acima de 1. Observa-se que o único exercício financeiro superavitário foi 2021, com a receita realizada 9,39% maior que a receita prevista. Todos os outros anos do recorte realizaram pouco mais de 90% daquilo que havia sido previsto inicialmente, sendo 2020, ano de menor déficit. Esse resultado é semelhante ao visto por Marino (2021), onde as três Instituições Federais de Ensino Superior (IFES) estudadas apresentaram déficit na maior parte do período investigado.

O indicador Participação da Receita Corrente, revela a proporção das receitas correntes dentre a receita total. Quanto maior o valor, mais alta a possibilidade da entidade se auto financiar sem recorrer a operações de crédito. O DETRAN/AL apresentou índices próximos a 1 em 2018 e 2019, e a partir do exercício financeiro de 2020, o indicador foi 1, revelando uma situação positiva do ente mesmo no período após o surgimento da Pandemia. Esse resultado se aproxima do resultado encontrado no estudo de Marino (2021), que observou que as IFES estudadas apresentaram o índice 1 em todo recorte analisado.

O terceiro indicador explorado é o relativo à Participação da Receita de Capital, que revela a proporção das receitas de capital em relação à receita total arrecadada. Quanto menor o indicador, menor a necessidade de recursos externos para investir. O DETRAN/AL, obteve valores próximos a zero em 2018 e 2019, e zero a partir 2020, revelando baixa dependência de recursos externos, sobretudo nos anos posteriores à pandemia.

A tabela 6 mostra os indicadores referentes a execução da despesa orçamentária do DETRAN/AL.

Tabela 6: Indicadores de Execução da Despesa Orçamentária

Indicador	2018	2019	2020	2021	2022
Desempenho da despesa orçamentária	0,9087	0,7679	0,7677	0,8355	0,7576
Desempenho relativo da despesa	0,1004	0,3022	0,3027	0,1969	0,3199

Participação da despesa corrente	0,9983	0,9984	0,9974	0,9996	0,9830
Participação da despesa de capital	0,0017	0,0016	0,0026	0,0004	0,0083

Fonte: Elaboração própria, com dados da pesquisa.

O primeiro indicador deste grupo, refere-se ao Desempenho da Despesa Orçamentária, e mostra a eficiência na destinação das despesas orçamentárias. Caso acima de 1, indica a existência de despesas executadas acima da autorização da LOA, caso menor que 1, indica economia financeira. Observa-se que houve economia financeira em todos os anos do recorte, com valores que flutuaram de 0,9 a 0,75, entre 2018 e 2022. Desse modo, estes resultados se distanciaram do visto no trabalho de Marino (2021), cujas três instituições públicas da administração indireta investigadas, apresentaram valores superiores a 1 para este indicador na maioria dos anos analisados.

Desempenho Relativo da Despesa, refere-se a representatividade da economia orçamentária frente ao total de despesas. Para todos os anos da análise, houve economia financeira por parte do DETRAN/AL sendo o maior valor observado em 2022, com quase 32%, percentual semelhante aos níveis vistos em 2019 e 2020. Considerando as IFES exploradas na dissertação de Marino (2021), apenas 2 das instituições apresentaram exercícios com economia financeira, diferindo completamente do observado no DETRAN/AL.

O indicador de Participação da Despesa Corrente evidencia a proporção das despesas correntes dentre as despesas totais. Observa-se que em todos os exercícios financeiros o índice esteve acima de 98%, não apresentando grandes impactos mesmo com a chegada da pandemia, o que indica que a maior parte das despesas estão ligadas a manutenção e operacionalização do órgão. Já as autarquias educacionais estudadas por Marino (2021), apresentaram valores divergentes, com uma das IFES apresentando uma média de 97% em todos os exercícios, outra com média de aproximadamente 90% e a última com valores que flutuam de 78% a 95% das despesas.

O indicador de Participação da Despesa de Capital revela a proporção das despesas de capital dentre as despesas totais. Em todos os exercícios financeiros o este indicador foi inferior a 1%, indicando poucos investimentos por parte do órgão.

Para finalizar, a última categoria dos indicadores de solvência orçamentária são referentes ao desempenho orçamentário e estão indicadas na tabela 7.

Tabela 7: Indicadores de Desempenho Orçamentário

Indicador	2018	2019	2020	2021	2022
Resultado de previsão orçamentária	1,006	1,032	1,019	0,845	0,7028
Resultado de execução orçamentária	0,9956	1,1813	1,2065	1,3093	1,2016
Cobertura de custeio	0,9736	1,1831	1,2096	1,3099	1,2685
Resultado do orçamento de capital	0,0075	0,0153	0,0000	0,0000	0,0000

Fonte: Elaboração própria, com dados da pesquisa.

O primeiro indicador desta categoria é o Resultado de Previsão Orçamentária. Este índice evidencia se a previsão atualizada de receitas e de despesas estão em sintonia. Se o indicador for igual a 1, quer dizer que houve equilíbrio entre as variáveis; caso acima de 1, indica que houve superávit de previsão orçamentária; se inferior a 1, aponta insuficiência das receitas previstas. Para o DETRAN/AL, observa-se que os exercícios 2018, 2019, e 2020, houveram índices pouco acima de 1, revelando modesto superávit entre receita atualizada e despesa atualizada, mesmo durante o ano de chegada da pandemia. A situação se inverte nos anos de 2021 e 2022 com índices de 0,84 e 0,7, respectivamente, indicando que houve maior crescimento dos créditos iniciais e adicionais em detrimento das receitas previstas. Quanto aos resultados encontrados para IFES no trabalho de Marino (2021), observou-se que a previsão atualizada das receitas próprias apresentou valores bem inferiores a dotação atualizada, apontando alto grau de dependência das instituições por recursos oriundos do Governo Federal.

O Resultado de Execução Orçamentária, segundo indicador desta categoria, se trata da relação entre receita realizada própria e despesa executada, de acordo com Marino (2021). Caso seu valor seja igual a 1 indica equilíbrio na execução orçamentária, superávit se superior a 1, e déficit sendo menor que 1. Com exceção de 2018, o DETRAN/AL apresenta indicadores superiores a 1 em todos os exercícios financeiros, tendo apresentado uma economia superior a 30% em 2021. Esses resultados diferem completamente das autarquias observadas no trabalho de Marino (2021), que apresentaram índices próximos a zero, visto que são instituições com receitas realizadas próprias inferiores às despesas executadas e dependem de recursos repassados por esferas superiores.

O terceiro índice de desempenho orçamentário é Cobertura de Custeio, para Marino (2021) este indicador evidencia o quanto da receita corrente está comprometida com os gastos com manutenção das atividades. Novamente, 2018 foi

o exercício financeiro com o menor índice, revelando maior comprometimento das receitas correntes. Contudo os demais anos apresentam situação favorável, com indicadores superiores a 1, demonstrando uma boa margem de liberdade das receitas correntes. Para as IFES investigadas por Marino (2021), a situação foi completamente oposta, com indicadores inferiores a 0,02 em todos os anos, demonstrando alto comprometimento das receitas correntes com gastos referentes à estrutura administrativa dos entes.

Por fim, o indicador Resultado do Orçamento de Capital revela como os gastos de capitais estão sendo financiados. Caso menor que 1 aponta déficit de capital, se superior a 1, mostra superávit de capital, e caso seja igual a 1, revela equilíbrio de capital. O DETRAN/AL apresentou índices de 0,0075, em 2018 e 0,0153, em 2019, e de 0 para os demais exercícios, revelando que as despesas de capital não estão sendo financiadas com os recursos de receitas de capital. Importante destacar, que devido a ausência de receitas de capital para as IFES estudadas por Marino (2021), esse indicador não foi mensurado.

Os resultados referentes aos indicadores da execução da receita orçamentária revelaram arrecadação inferior à previsão na maior parte dos anos, contudo também demonstraram alta capacidade de autofinanciamento e baixa dependência de recursos externos, apresentando os melhores resultados após 2020. Da perspectiva dos indicadores da execução da despesa orçamentária, observou-se empenhos inferiores às dotações fixadas em todos os anos da análise, além da maior parte da despesa executada ser referente às despesas correntes, com baixo grau de investimento em infraestrutura e equipamentos permanentes. Quanto aos indicadores de desempenho orçamentário, verificou-se superávit na previsão até 2020, além de resultados positivos para a execução do orçamento após 2019, demonstrando boa margem de liberdade dentre as receitas correntes. Desse modo, conclui-se que a pandemia não impactou a posição operacional do ente, que apresentou boa capacidade em gerar receitas para atender suas despesas mesmo durante a crise ocasionada pela COVID-19.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo se propôs a compreender o comportamento do planejamento e execução do orçamento público do DETRAN/AL com a chegada da pandemia de COVID-19. Desse modo, foram investigados os comportamentos das receitas e despesas públicas no período de 2018 a 2022, observando as previsões iniciais e atualizadas, comparando-as com as suas respectivas execuções em cada exercício financeiro, e posterior análise dos indicadores orçamentários a fim de entender a influência que esta crise mundial teve sobre as contas públicas da autarquia alagoana.

Com a intenção de atingir o objetivo principal, foram definidos quatro objetivos específicos. O primeiro deles, se propôs a compreender o comportamento das receitas públicas do ente em 2020, comparando-as com exercícios anteriores e posteriores a este ano. Observou-se que as previsões de receitas foram superiores às receitas realizadas em todos os anos da análise, com exceção de 2021, único ano superavitário. O exercício de 2020 apresentou a menor diferença, com a receita realizada inferior em -7,38% em relação à receita prevista. Aplicando as técnicas estatísticas de análise vertical e de análise horizontal para as receitas realizadas, constatou-se que a maior parte das reduções do recolhimento em 2020, ocorreram nos meses de abril, maio e junho, justamente os meses que procederam a publicação do Decreto nº 69.541, de 19 de março de 2020, instalando as primeiras medidas de distanciamento social e enfrentamento da pandemia de COVID-19 em Alagoas.

O segundo objetivo específico, buscou compreender o comportamento das despesas públicas do órgão durante o período de crise. Observou-se que entre a previsão e execução das despesas, o órgão apresentou superávit em todos os exercícios financeiros. Em média, 80,75% dos créditos iniciais foram empenhados, enquanto 99,16% dos empenhos foram liquidados e 97,36% das liquidações foram pagas. O exercício de 2020 apresentou grande redução dos gastos no grupo de despesa, Outras Despesas Correntes, que teve a menor representatividade no ano de 2020, sendo apenas 52,9% do total de despesas pagas neste exercício. Os menores dispêndios do recorte foram vistos em 2020 e 2021, justamente os anos afetados pela chegada do COVID-19. Buscando compreender melhor esse comportamento, aplicou-se análises horizontais e verticais sobre

os pagamentos de acordo com o elemento de despesa, verificando que as reduções mais significativas nesse período, ocorreram em: Diária Civil e Diária Militar, Indenizações e Restituições, Material de Consumo, Outros Serviços de Terceiros Pessoa Jurídica e Pessoa Física, Passagens e Despesas com Locomoção e Locação de Mão de Obra.

O terceiro objetivo buscou verificar se houve equilíbrio entre receitas e despesas, tanto na fase de planejamento, quanto na fase de execução do orçamento. Observou-se que em todo o recorte, houve comedimento entre receita prevista e despesa fixada. Quanto à execução, todos os anos mostraram economia financeira crescente entre o total das receitas realizadas e das despesas pagas, aprofundadas nos anos de 2020 e 2021.

O quarto e último objetivo específico se propõe a determinar a posição operacional do ente através dos indicadores de solvência orçamentária. Considerando os índices de execução da Receita Orçamentária, observou-se recolhimento inferior à previsão em 4 dos 5 exercícios investigados, com uma diferença média de -8,79% entre previsão e arrecadação, sendo 2020, ano com o menor dos déficits, e 2021, o único exercício a apresentar superávit. Os demais indicadores demonstraram alta capacidade de autofinanciamento e baixa dependência de recursos externos em todo o recorte. Para os indicadores de execução da Despesa Orçamentária, houve economia financeira entre despesa fixada e despesa empenhada em todo o período. O estudo revelou que a maior parte das despesas do ente são relacionadas à manutenção da estrutura administrativa do órgão e gastos com pessoal, apresentando baixos níveis de investimentos em infraestrutura e aquisição de material permanente. Quanto aos indicadores de desempenho orçamentário, verificou-se superávit na previsão até 2020, com 2021 e 2022, apresentando o crescimento dos créditos iniciais e suplementares acima das receitas previstas. Para a execução observou-se superávit orçamentário após 2019, demonstrando boa margem de liberdade para a utilização das receitas correntes.

A partir dessas análises, depreende-se que houve um modesto impacto no recolhimento em 2020, que apresentou receita inferior ao exercício imediatamente anterior, e em 2021, que apresentou valores similares ao seu antecessor. Quanto às despesas, observou-se redução considerável em 2020 e 2021, sobretudo no grupo de outras despesas correntes, nos elementos referentes a Outros Serviços de Terceiros Pessoa Jurídica, Passagens e Locomoção, Diárias e Locação de Mão de Obra. A redução das despesas e das receitas simultaneamente manteve o ente em uma posição operacional

favorável, apresentando boa capacidade de gerar receitas para atender suas despesas sem comprometer sua liquidez ou utilizar as suas reservas financeiras mesmo diante da pandemia.

Este estudo é relevante, pois avalia o comportamento das receitas e das despesas de uma autarquia pública com base em suas demonstrações contábeis, consolidando conhecimentos valiosos da utilização de informações contábeis para o planejamento e gestão dos recursos públicos, e são importantes socialmente, pois demonstram como os impostos e tributos pagos pelos contribuintes estão sendo empregados.

As maiores limitações foram encontradas na disponibilidade e consistência dos dados, visto a divergência nos dados cedidos pelo ente e as informações disponibilizadas no portal da transparência nos anos de 2019 e 2022.

Por ser classificada, em relação aos métodos, como um estudo de caso, os resultados não podem ser extrapolados a outros entes da administração indireta de Alagoas ou outros departamentos de trânsito no Brasil. Porém, os resultados apresentados poderão servir como orientação e comparação para estudos futuros.

Como oportunidade para complementar o conhecimento, sugere-se a análise da execução orçamentária e financeira em outras autarquias, a fim de compreender como diversos segmentos do setor público foram afetados durante a pandemia, tendo em vista, que a maioria das análises no período se concentram em entes federativos.

REFERÊNCIAS

ALAGOAS. Decreto nº 69.541, de 19 de março de 2020. Declara a situação de emergência no Estado de Alagoas e intensifica as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do COVID - 19 (Coronavírus) no âmbito do Estado de Alagoas, e dá outras providências. **Diário Oficial de Alagoas**. Publicado em: 21/03/2020. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=391188#:~:text=Rep.,Alagoas%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%A2ncias>. Acesso em: Fevereiro de 2022.

ALAGOAS. Decreto nº 69.705, de 24 de abril de 2020. Estabelece Medidas De Contingenciamento E Racionalização De Gastos No Âmbito Do Estado De Alagoas, E Dá Outras Providências. **Diário Oficial de Alagoas**. Publicado em: 25/04/2020. Disponível em: <https://www.imprensaoficial.al.gov.br/storage/files/diary/2020/04/DOEAL-2020-04-25-COMPLETO-x8rd4WjTuE-KKy3JBHICbe2xIsNGCT-PkJR62pIUPS06Uru4a6Xca.pdf>. Acesso em: Fevereiro de 2022.

ALAGOAS. Secretaria de Estado da Fazenda de Alagoas. Anexos da Lei nº 4.320/64. **Balanco Geral do Estado, 2020**. Volume 2. Disponível em <http://www.sefaz.al.gov.br/legislacao/40-financas/gestao-financeira-orcamentaria/131-balanco-geral-do-estado>. Acesso em: Abril de 2023.

ALAGOAS. Secretaria de Estado da Fazenda de Alagoas. Anexos da Lei nº 4.320/64. **Balanco Geral do Estado, 2021**. Volume 2. Disponível em <http://www.sefaz.al.gov.br/legislacao/40-financas/gestao-financeira-orcamentaria/131-balanco-geral-do-estado>. Acesso em: Abril de 2023.

ALAGOAS. Secretaria de Estado da Fazenda de Alagoas. Anexos da Lei nº 4.320/64. **Balanco Geral do Estado, 2022**. Volume 2. Disponível em <http://www.sefaz.al.gov.br/legislacao/40-financas/gestao-financeira-orcamentaria/131-balanco-geral-do-estado>. Acesso em: Abril de 2023.

ALMEIDA, Hellen Martins; COSTA, Antonia Vadelucia. **Orçamento Público como mecanismo de planejamento para a gestão**. ID on line. Revista de psicologia, v. 13, n. 43, p. 559-577, 2019.

ANTUNES, Cleiton Martins. **Impacto da pandemia da COVID-19 nas finanças públicas: análise da arrecadação do ISSQN nos municípios catarinenses**. 2021.

AQUINO, André Carlos Busanelli de; AZEVEDO, Ricardo Rocha de. Restos a pagar e a perda da credibilidade orçamentária. **Revista de Administração Pública**, v. 51, p. 580-595, 2017.

BARBOSA, Aline dos Santos Silva Vianna. **O impacto do teletrabalho no COREN-RJ: uma análise descritiva da produtividade dos enfermeiros fiscais e o reflexo na execução das despesas orçamentárias no período da pandemia do novo coronavírus**. 2021.

BRASIL. **Lei 4.320, de 17 de Março de 1964**. Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos, e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm. Acesso em: Fevereiro de 2022.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2020**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: Fevereiro de 2022.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: Fevereiro de 2022.

BRASIL. Deliberação nº 185, de 19 de março de 2020. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Ministério da Infraestrutura/Conselho Nacional de Trânsito, Publicado em: 20/03/2020. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/deliberacao-n-185-de-19-de-marco-de-2020-249022932>. Acesso em: Fevereiro de 2022.

BRASIL. Ministério da Economia. **Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público**. 9ª Ed. 2021. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/manual-de-contabilidade-aplicada-ao-setor-publico-mcasp/2021/26>. Acesso em: Outubro de 2022.

CARMO, Mariana Marcatto do. **Planejamento e execução orçamentária**: uma análise do eventual hiato entre fases orçamentária e financeira das despesas públicas nas funções de saúde e segurança pública do estado de Minas Gerais entre 2012 e 2018. 2019.

CARNEIRO, Tathiane Patricia França et al. **Impacto da pandemia da COVID-19 nas despesas orçamentárias do município de Dourados/MS**. 2021.

CERVO, Francismary da Ponte. **O orçamento público como instrumento de planejamento e controle**: Análise da execução orçamentária do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (período 2008 a 2011). 2012.

COSTA, Claudivan da Silva. **Análise das demonstrações contábeis no setor público – avaliação de indicadores financeiros e de solvência**. Contabilidade Pública-Unisul Virtual, 2018.

COSTA, Raniel Borges da et al. **Assistência Estudantil em Tempos de Pandemia**: Uma Análise da Execução Orçamentária de uma Instituição Federal de Ensino/Student Assistance in Times of Pandemic: An Analysis of the Budget Execution of a Federal Educational Institution. ID on line. Revista de psicologia, v. 14, n. 53, p. 355-368, 2020.

FAUSTINO, Luiz Gustavo. **Planejamento e orçamento público**: evolução dos instrumentos de planejamento orçamentário de um município localizado no sul de Minas Gerais. 2018.

FRANCISCO, Jailton Gonçalves; FARIA, Maria Leonor Veiga; COSTA, Helder Gomes. Planejamento e orçamento públicos: uma revisão da literatura. **III Simpósio de Excelência em Gestão e Tecnologia. Rezende: Associação Educacional Dom Bosco, 2006.**

Mais de 80 terceirizados do Detran devem ser demitidos nesta sexta-feira. **Gazeta Web.** 12 mar. 2021. Disponível em: <https://www.gazetaweb.com/noticias/geral/mais-de-80-terceirizados-do-detran-devem-ser-demitidos-nesta-sexta-feira/>. Acesso em: Fevereiro de 2023.

GIEHL, Ademir. **Comportamento orçamentário público no primeiro ano de pandemia: um estudo das receitas e despesas do município de Iporã do Oeste/SC no ano de 2020.** 2021.

GUIMARÃES, Paulo Ricardo Bittencourt. Métodos quantitativos estatísticos. **Curitiba: lesde Brasil SA**, v. 1, p. 252, 2008.

KANAYAMA, Rodrigo Luís. Responsabilidade da atividade financeira e necessária relação entre receitas e despesas públicas. **Tributação: Democracia e Liberdade. São Paulo: Noeses**, p. 479-501, 2014.

MACÊDO NETO, Luis de et al. Impactos orçamentários causados pela pandemia da COVID-19 nas universidades públicas estaduais brasileiras: Budgetary impacts provoked by the COVID-19 pandemic on brazilian state public universities. **Brazilian Journal of Business**, v. 4, n. 4, p. 2418-2439, 2022.

MARINO, Rafael Alves. **Avaliação das instituições federais de ensino superior da Região Metropolitana do Recife: um estudo a partir dos indicadores contábeis de desempenho.** 2021. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2021.

MENEZES, Weslei de Sousa et al. ANÁLISE DAS VARIAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS EM CIDADES MÉDIAS DE MINAS GERAIS DURANTE A PANDEMIA DO COVID-19, EM 2020. In: **Anais do Congresso Brasileiro de Custos-ABC.** 2021.

MONTEIRO, Januário José et al. Reflexos da Covid-19 no Orçamento Público do Governo Federal. **Revista Gestão Organizacional**, v. 14, n. 1, p. 97-116, 2021.

RAUPP, Fabiano Maury; BEUREN, Ilse Maria. **Metodologia da pesquisa aplicável às ciências.** Como elaborar trabalhos monográficos em contabilidade: teoria e prática. São Paulo: Atlas, p. 76-97, 2006.

ROSSI, Pedro; DAVID, Grazielle. Execução orçamentária na pandemia e o futuro do financiamento público da saúde. **Cadernos do Desenvolvimento**, v. 16, n. 28, p. 267-280, 2021.

SAMPAIO, Francisco Jean Carlos De Souza. **Controladoria na administração pública municipal: uma análise da informação contábil e financeira de sistemas de informação**

utilizados pelas prefeituras do estado do Rio Grande do Norte. 2011. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2011.

SANTOS, Gervásio F.; RIBEIRO, Luiz Carlos S.; CERQUEIRA, Rodrigo B. **Modelagem de impactos econômicos da pandemia Covid-19: aplicação para o estado da Bahia.** 2020.

SILVA, Juvêncio Borges; IZÁ, Adriana de Oliveira. A importância da participação popular na elaboração do orçamento e os limites estabelecidos pela lei de responsabilidade fiscal para a administração pública. **Revista Direitos Sociais e Políticas Públicas - UNIFAFIBE**, v. 8, n. 2, p. 83-111, 2020.

TEIXEIRA, Alex Fabiane. **Gestão orçamentária e financeira.** 2016.

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e relatórios de pesquisa.** São Paulo: Atlas, 2006.

XEREZ, Sebastião. A Evolução Do Orçamento Público E Seus Instrumentos De Planejamento. **Revista Científica Semana Acadêmica.** Fortaleza, ano MMXIII, n. 000043, 2013.

ZANELLA, Liane Carly Hermes. Metodologia de estudo e de pesquisa em administração. **Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC**, p. 129-149, 2009.