

Análise da existência de previsão orçamentária nos processos licitatórios: estudo dos municípios da Região Metropolitana de Fortaleza no ano de 2019

Analysis of the existence of budget forecast in bidding processes: study of cities in the Metropolitan Region of Fortaleza in the year 2019

Lívia Oliveira Lemos¹
Rafael Vieira de Alencar²
Nirleide Saraiva Coelho³

RESUMO

A Lei nº 8.666/1993 dispõe que a licitação de obras e serviços está condicionada à existência de previsão orçamentária. A presente pesquisa objetiva investigar como e em que medida os municípios da Região Metropolitana de Fortaleza, em 2019, se comportaram quanto à previsão orçamentária como requisito para licitações. No que concerne à metodologia, a pesquisa será descritiva, bibliográfica e documental, com abordagem qualitativa e quantitativa, dialogando com diferentes áreas do saber, como contabilidade e direito. Verificou-se que o nível de conformidade das licitações foi considerado, de modo geral, satisfatório, pois representou mais da metade das licitações realizadas no período. Foram estabelecidas as variantes número de habitantes e valor do orçamento para aferir se há correlação entre elas e o nível de desconformidade com o orçamento. Ao calcular o coeficiente de correlação de Pearson, concluiu-se que as duas variáveis têm relação inversamente proporcional com o nível de desconformidade, porém a relação é muito fraca. A presente pesquisa contribui para que os

1 Mestranda em Relações Privadas e Desenvolvimento pelo Centro Universitário 7 de Setembro (UNI7). Graduada em Ciências Contábeis pela Universidade Federal do Ceará (UFC). Graduada em Direito pelo Centro Universitário 7 de Setembro (UNI7). E-mail: livialemos@hotmial.com

2 Doutorando em Direito do Estado pela Universidade Federal do Paraná (UFPR) e em Filosofia e Teoria Geral do Direito pela Universidade de São Paulo (USP). Professor do Departamento de Contabilidade da Universidade Federal do Ceará (UFC). E-mail: rafaelvieira93@hotmail.com

3 Mestre em Economia do Setor Público. Professora do Departamento de Contabilidade da Universidade Federal do Ceará (UFC). E-mail: nirleide.saraiva@ufc.br

municípios identifiquem falhas na distribuição e na gestão de recursos e para que a população centre suas reivindicações em políticas não priorizadas no orçamento.

Palavras-Chave: Previsão orçamentária. Execução de políticas públicas. Licitações.

ABSTRACT

Law No. 8,666/1993 states that bidding for constructions and services is subject to the existence of a budget forecast. This study investigated how and to what extent the municipalities of the metropolitan region of Fortaleza behaved in 2019 regarding the existence of budget forecast as a requirement for bidding procedures. Regarding the methodology used, the research was descriptive, bibliographic and documentary, with a qualitative/quantitative approach, in addition to having interdisciplinary nature, as it dialogues with different areas of knowledge, such as Accounting and Law. The level of bidding compliance was considered, in general, satisfactory, since it represented more than half of the bids carried out in the period. The number of inhabitants and budget value variants were established to assess whether there is a correlation between them and the level of non-compliance with the budget and, after applying Pearson's Correlation Coefficient, the two variables had an inversely proportional relationship with the level of non-conformity, however, the relationship is very weak. The present study contributes to municipalities in order to identify failures in the distribution and management of resources and also helps populations to focus their demands on policies not prioritized in the budget.

Keywords: Budget forecast. Execution of public policies. Bidding.

Recebido: 25-05-2020

Aprovado: 06-07-2020

1 INTRODUÇÃO

O planejamento, em sua essência, muito se relaciona com a eficiência da gestão pública, visto que deve refletir as necessidades da população, proporcionando um maior bem-estar social (COUTO; BARBOSA NETO; RESENDE, 2018, p. 43). Dessa maneira, para que a administração pública concretize ao máximo os interesses da população, mostra-se necessário realizar um planejamento que se materializa, fundamentalmente, com a elaboração do orçamento público.

Nesse cenário, o orçamento atenderá a sua *ratio*: gerar bem-estar social, por meio da compilação, de forma estimada, tanto das receitas que ingressarão nos cofres públicos como dos desembolsos de recursos públicos, o que ocasionará a previsão de políticas de governo (SANTOS et al., 2017, p. 193). Logo, somente de forma posterior ao planejamento é que a administração pública efetivamente inicia a execução das políticas públicas.

Com o advento da fase executória do planejamento, a administração pública deve então iniciar suas negociações e contratações, de modo a garantir o bem-estar social da população. Contudo, destaca-se que, de acordo com o artigo 173 da Constituição Federal de 1988, a administração somente poderá explorar a economia de forma excepcional (BRASIL, 1988, *online*).

Os interesses que são próprios da coletividade não se encontram à livre disposição dos gestores públicos (MELLO, 2014, p. 63), isto é, a administração pública, por meio de seus representantes, não pode dispor da *res publica* sem observar regras próprias decorrentes de seu regime jurídico. Dessa forma, para prosseguir com a fase executória do planejamento público e, conseqüentemente, desembolsar recursos, o Estado precisa licitar.

Nesse panorama, a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 37, inciso XXI, estabelece que, em regra, o procedimento licitatório é o fator

condicionante para que sejam realizadas as contratações públicas (BRASIL, 1988, online). Ocorre que, embora a aquisição decorrente do processo licitatório acarrete em benefício social para a população, do ponto de vista financeiro, ela gera uma despesa pública.

O que deve ser especialmente considerado é que, no âmbito infraconstitucional, a Lei nº 8.666/1993, em seu artigo 7º, parágrafo 2º, inciso III, dispõe que a licitação de obras e serviços está condicionada à existência de previsão orçamentária que assegure o pagamento, ao longo do exercício financeiro, da obrigação que será contraída (BRASIL, 1993, online). Inclusive, em 2012, o Superior Tribunal de Justiça, no Recurso Especial nº 1141021, ratificou a mencionada previsão legal, no sentido de que, para licitar, a administração pública deve demonstrar que os futuros pagamentos estão previstos no orçamento (BRASIL, 2012).

Nessas circunstâncias, para executar políticas públicas e, por conseguinte, atingir um maior bem-estar social, a administração pública necessita realizar contratações, o que significa contrair despesas públicas. Estas, contudo, devem ser antecedidas por um processo licitatório, vinculado à previsão orçamentária. Ante o exposto, este estudo tem como objetivo geral investigar como e em que medida os municípios da Região Metropolitana de Fortaleza, no ano de 2019, se organizaram financeira e administrativamente no que se refere à existência de previsão orçamentária para os objetos das licitações executadas.

Para alcançar o objetivo geral, foram estabelecidos os seguintes objetivos específicos: i) avaliar a relação de interdependência entre orçamento público e execução orçamentária; ii) apresentar o valor das dotações orçamentárias disponíveis antes da realização dos procedimentos licitatórios e das despesas decorrentes de processos licitatórios dos municípios; e iii) verificar se existe alguma correlação, por meio do coeficiente de correlação de Pearson, entre o nível de desconformidade das licitações com as seguintes variáveis: quantidade de habitantes e valor do orçamento.

Nessa perspectiva, a depender do contexto fático de cada município, a população deve ter acesso, com maior ou menor dose, aos direitos fundamentais assegurados pela Constituição Federal (saúde, educação, moradia, lazer etc). No ponto, destaca-se que a presente pesquisa não defende, de forma alguma, a supressão de direitos assegurados aos indivíduos, mas sim que a alocação de recursos, bem como a elaboração das políticas públicas, deve estar em consonância com as necessidades – e aqui enfatiza-se – mais urgentes da população.

O ponto que se quer colocar em evidência – e onde o planejamento público desempenha um papel de destaque – é que a execução das políticas públicas dos municípios encontra-se intimamente relacionada aos seus orçamentos, ou seja, o atendimento das necessidades sociais inicia-se pelo planejamento público. Dessa maneira, o bom ou o mau governo deve ser considerado, precipuamente, em razão do interesse da coletividade.

Em vista disso, a presente pesquisa justifica-se pela relevância que os seus resultados podem assumir, ao considerar que os municípios podem utilizá-los, em uma perspectiva macro, para identificar falhas na distribuição e na gestão de recursos e, a partir daí, fortalecer suas organizações administrativas e financeiras, permitindo um maior retorno aos cidadãos por meio de investimentos sociais e serviços públicos.

Também as próprias populações dos municípios podem se valer dos resultados do presente estudo, visto que podem centrar suas reivindicações em políticas não priorizadas no orçamento público. Na verdade, podem inclusive auxiliar no planejamento por meio do orçamento participativo.

No que concerne à metodologia utilizada, a pesquisa será fundamentalmente descritiva, com estudos bibliográficos e documentais. Destaca-se a abordagem qualitativa, em razão do estudo dos fatos sociais. Além disso, a pesquisa é interdisciplinar, pois dialoga com diferentes áreas do saber, como contabilidade e direito.

Para alcançar os objetivos do estudo, este trabalho foi estruturado em cinco seções, incluindo esta introdução. A segunda seção apresenta os

enfoques e dimensões do orçamento público. A terceira contempla os aspectos metodológicos da pesquisa. A quarta traz a análise e discussão dos resultados. Por fim, a quinta seção expõe as conclusões obtidas.

2 ORÇAMENTO PÚBLICO BRASILEIRO: ENFOQUES E DIMENSÕES

Para uma melhor compreensão da pesquisa, serão apresentados os instrumentos básicos de planejamento público e a relação de interdependência entre o orçamento público e a execução orçamentária, bem como os impactos dos procedimentos licitatórios sobre o orçamento público.

2.1 Os instrumentos básicos de planejamento público

O Estado, por meio do planejamento, demonstra quais são as suas possíveis e futuras escolhas financeiras em um determinado espaço de tempo. No âmbito público, o planejamento se materializa com a elaboração do orçamento (SANTOS et al., 2017, p. 194), que deve objetivar concretizar as necessidades da população, tendo em vista que os recursos públicos provêm, fundamentalmente, do povo.

O orçamento público trata, essencialmente, de um pacto de confiança firmado entre a sociedade e o Estado. Por meio de tal acordo, o povo autoriza que a administração pública utilize uma parte de seu patrimônio em benefício de toda a coletividade, isto é, para atender as necessidades sociais (OLIVEIRA; FERREIRA, 2017, p. 184).

Dessa maneira, conforme Horvath (2014, p. 63), a elaboração do orçamento se baseia na percepção do papel do Estado na vida da população:

O orçamento é a lei mais importante do Estado, em nosso sentir, vindo abaixo, apenas, da Constituição. Com efeito, é nele que estará desenhado o próprio Estado, o seu tamanho, as suas feições; ali se encontrará estampado o grau da sua interven-

ção na economia e, conseqüentemente, na própria sociedade; ali também se deverá poder deparar com o plano de governo juridicizado e transformado em números.

Nessa perspectiva, o orçamento público não é somente uma lei em sentido formal, mas um dos principais instrumentos de ação governamental, com aptidão para conferir maior transparência à atividade estatal (ALVES, 2015, p. 130), tendo em vista que, por meio dele, a população toma conhecimento da maneira como o Estado pretende, futuramente, alocar os recursos públicos.

Assim, a consecução do interesse público se relaciona intimamente com a arrecadação de recursos, seguido pelo dispêndio do que foi apurado. O papel do orçamento é justamente o de intermediar esse processo, porquanto estima o levantamento de receitas, o desembolso de recursos públicos e a conseqüente implementação de políticas que atendam ao interesse da coletividade (SANTOS et al., 2017, p. 193).

É importante ressaltar que a arrecadação de receitas e a realização de despesas não são um fim em si mesmas. Tal ciclo é bem mais complexo, visto que existe justamente para garantir a consecução de finalidades públicas, inerentes ao Estado democrático de direito (ABRAHAM; SANTOS; FRANCO, 2016, p. 16).

Feitas tais considerações, a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 165, prevê a elaboração das seguintes peças orçamentárias: Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA) (BRASIL, 1988, *online*). Tais instrumentos básicos de planejamento orçamentário devem se relacionar, de modo que os seus conteúdos sejam compatíveis e alinhados.

O Plano Plurianual tem vigência de quatro anos e, conforme artigo 165, parágrafo 1º, da Constituição Federal, é o responsável por estabelecer “as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada” (BRASIL, 1988, *online*). Dessa forma, o

PPA contém o que se pretende alcançar em longo prazo, além de orientar os planos e programas de governo e sintetizar os esforços de planejamento da administração pública.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias é a responsável por desdobrar as informações contidas no Plano Plurianual. Assim, a Constituição Federal, em seu artigo 165, parágrafo 2º, dispõe que a LDO, a partir do PPA, abrangerá, dentre outras funções, as metas da administração pública federal e contribuirá para a elaboração da LOA (BRASIL, 1988, *online*).

Sobre o tema, destaca-se que Lei Complementar nº 101/2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, instituiu outros assuntos que também devem ser tratados pela Lei de Diretrizes Orçamentárias. De acordo com o artigo 4º da mencionada legislação, a LDO deve dispor sobre normas referentes ao controle de custos e à avaliação dos resultados, equilíbrio entre receitas e despesas, critérios de limitação de empenho e condições para transferência de recursos a entidades públicas e privadas, bem como deve ter em sua composição o anexo de metas fiscais e o anexo de riscos fiscais (BRASIL, 2000, *online*).

Quanto à Lei Orçamentária Anual, o detalhamento de suas ações será realizado com base nas prioridades informadas na Lei de Diretrizes Orçamentárias, que, por sua vez, decorrem do Plano Plurianual. A LOA será a responsável por estimar receitas e fixar despesas públicas referentes a um exercício financeiro.

Destaca-se que o artigo 165, parágrafo 5º, da Constituição Federal, estabelece que a Lei Orçamentária Anual compreenderá os seguintes orçamentos: o de investimento, o da seguridade social e o fiscal. A primeira modalidade de orçamento se refere aos investimentos realizados pelas empresas estatais. O orçamento da seguridade social abrange todas as entidades, órgãos, fundos e fundações vinculados à seguridade. Por fim, o orçamento fiscal deve ser analisado sob uma ótica residual, pois aborda tudo o que não for tratado nos orçamentos da seguridade social e de investimento (BRASIL, 1988, *online*).

2.2. Previsão orçamentária e execução das políticas públicas: uma relação interligada

O princípio da legalidade integra o ordenamento jurídico pátrio, e é importante destacar, a priori, que tal princípio pode ser visualizado por duas óticas: a do particular e a da administração pública.

Em relação à ótica do particular, o artigo 5º, inciso II, da Constituição Federal, estabelece que “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei” (BRASIL, 1988, *online*). Dessa forma, é lícito ao particular praticar tudo aquilo que a lei não proíbe. No tocante à administração pública, esta só pode realizar o que a lei expressamente autorizar, ou seja, encontra-se completamente vinculada à existência de uma legislação permissiva (MEIRELLES, 2016, p. 53).

Na perspectiva do princípio da legalidade sob a visão da administração pública, somente se permite a execução de despesas previamente autorizadas pela Lei Orçamentária. Sobre o tema, o artigo 167, inciso I, da Constituição Federal, veda “o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária anual” (BRASIL, 1988, *online*). Logo, as políticas públicas não previstas no orçamento, isto é, aquelas sem a fixação prévia de recursos reservados a sua realização, não poderão ser executadas pelo Estado (SANTOS et al., 2017, p. 199).

Dessa maneira, percebe-se que a execução do plano de governo depende da previsão orçamentária. Por isso mesmo é que o orçamento deve ser bem estruturado e se aproximar ao máximo da realidade em que se insere. Por outras palavras: não basta a mera existência de uma peça orçamentária, pois esta deve possuir uma preocupação com a qualidade das previsões e aproximação destas com a realidade.

Ressalta-se que a necessidade de previsão orçamentária das despesas que serão executadas no exercício financeiro pode ser flexibilizada. Isto porque, durante a execução orçamentária, podem surgir fatores que modifiquem a realidade social, por exemplo, variações dos preços de

mercado, arrecadações frustradas, acontecimentos naturais emergenciais, dentre outros, e em razão disso seja necessário alterar o que foi planejado inicialmente. Nesses casos, o ajuste no orçamento é realizado por meio dos créditos adicionais, que se dividem em: créditos suplementares, créditos especiais e créditos extraordinários (COUTO; BARBOSA NETO; RESENDE, 2018, p. 43).

Não é despidendo salientar que a possibilidade de o administrador público se valer dos créditos adicionais deve ser vista como uma medida de caráter excepcional, porém Speeden e Perez (2020, p. 5) asseveram que o orçamento público é elaborado por meio de estimativas e, caso venha a ocorrer uma imprecisão orçamentária, não existem punições em virtude das inconsistências, bem como também não existem prêmios para aquelas previsões com maior grau de exatidão, o que pode resultar na perpetuação de erros.

2.3 O impacto dos procedimentos licitatórios no orçamento público

Diferentemente da contabilidade privada, que almeja o lucro financeiro ou econômico, a contabilidade aplicada ao setor público busca o lucro social. Isto é, ações governamentais devem ser executadas com o objetivo de salvaguardar o interesse público, para obter resultados sociais que beneficiem ao máximo a população (SANTOS; CASTRO, 2015, p. 4).

É importante salientar que, de acordo com o artigo 173 da Constituição Federal de 1988, a administração pública somente poderá explorar a economia de forma excepcional (BRASIL, 1988, *online*). Em vista disso, fala-se em indisponibilidade do interesse público. Assim, para prosseguir com a fase executória do planejamento público e, conseqüentemente, desembolsar recursos, o Estado precisa licitar.

Sob esse prisma, a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 37, inciso XXI, estabelece que o procedimento licitatório, em regra, é fator condicionante para que sejam realizadas contratações públicas, e ao licitar

o Estado intenciona selecionar a proposta mais vantajosa, ou seja, a que possua o melhor custo-benefício.

Dessa maneira, a licitação pode ser considerada uma forma de materialização da busca pelo interesse público. Em contrapartida, embora a aquisição decorrente do processo licitatório acarrete em benefício social para a população, a administração pública se obriga, perante o particular, a cumprir com a contraprestação estipulada no instrumento convocatório e, do ponto de vista financeiro, contrai uma despesa pública.

Nesse contexto, a Lei nº 8.666/1993, em seu artigo 7º, parágrafo 2º, inciso III, dispõe que a licitação de obras e serviços está condicionada à existência de previsão orçamentária que assegure o pagamento, ao longo do exercício financeiro, da obrigação que será contraída (BRASIL, 1993, online). Sobre o tema, inclusive, o Superior Tribunal de Justiça, no âmbito do Recurso Especial nº 1141021, ratificou o texto legal e estabeleceu que, para licitar, a administração pública deve demonstrar que os futuros pagamentos estão previstos no orçamento.

Destaca-se que a realização de despesas está condicionada à arrecadação de receitas, e que no orçamento público tem-se apenas uma estimativa de quanto será arrecadado pelo ente, e não uma verdade absoluta. Na situação concreta, tal quantia pode resultar acima ou abaixo do que foi previsto. Por esse motivo, o gestor público, durante o andamento da execução orçamentária, deve estar sempre atento ao que está disponível nos cofres públicos e aos valores que são dispendidos, ou seja, deve observar a programação financeira. Com isso, torna-se mais viável ajustar o orçamento de acordo com os fluxos de entrada e saída de recursos (COUTO; BARBOSA NETO; RESENDE, 2018, p. 46).

3 METODOLOGIA

O presente trabalho classifica-se como pesquisa descritiva, visto que, por meio da observação, análise e interpretação de dados, intencio-

na averiguar se os municípios da Região Metropolitana de Fortaleza, no ano de 2019, previram em seus orçamentos as licitações que realizaram. Tal modalidade de pesquisa, conforme Kahlmeyer-Mertens (2015, p. 50), se dedica fundamentalmente a descrever características de um fenômeno. Além disso, para a coleta de dados, utilizou-se a técnica documental e, em consonância com Kahlmeyer-Mertens (2015, p. 63), faz-se uso desta técnica quando se analisa os documentos existentes e estes contribuem para a investigação.

No que concerne à natureza da pesquisa, esta se caracteriza como qualitativa e quantitativa, pois, em consonância com o explicitado por Yin (2016, p. 45), houve a apresentação de múltiplas fontes de evidência. Ainda, de acordo com Vergara (2016, p. 72), a pesquisa qualitativa possui como base materiais publicados em livros, artigos científicos e periódicos, dentre outros. Além disso, também foi realizada análise estatística dos dados quantificados (MALHOTRA, 2004, p. 154), notadamente o coeficiente de correlação de Pearson, que decorre dos estudos de Francis Galton e Karl Pearson (STANTON, 2001, *online*).

A coleta dos dados se deu principalmente por meio de informações retiradas do sítio eletrônico do Tribunal de Contas do Estado do Ceará – Municípios e dos Orçamentos Anuais dos municípios, referentes ao ano de 2019.

Designa-se como recorte espacial da pesquisa a Região Metropolitana de Fortaleza, formada por 19 municípios: Aquiraz, Caucaia, Cascavel, Chorozinho, Eusébio, Fortaleza, Guaiuba, Horizonte, Itaitinga, Maracanaú, Maranguape, Pacajus, Pacatuba, Paracuru, Paraipaba, Pindoretama, São Luís do Curu, São Gonçalo do Amarante e Trairi, visto que tais municípios correspondem a aproximadamente 45% da população e 63% do PIB do Estado do Ceará, bem como a 45% do orçamento dos municípios. Como recorte temporal, ante a necessidade de uma pesquisa atualizada e que reflita com precisão a realidade dos municípios, optou-se pelo estudo do ano de 2019.

Para a consecução dos objetivos da pesquisa, extraíram-se as informações listadas no Quadro 1.

Quadro 1: Informações selecionadas para análise

Data de abertura da licitação	Referência da licitação	Valor efetivamente gasto	Código da dotação orçamentária	Teor da dotação	Elemento de despesa	Teor do elemento de despesa	Fonte	Valor da dotação
-------------------------------	-------------------------	--------------------------	--------------------------------	-----------------	---------------------	-----------------------------	-------	------------------

Fonte: Elaborado pelos autores (2020).

Insta destacar que como o artigo 7º, parágrafo 2º, inciso III, da Lei nº 8.666/1993 se refere somente a obras e serviços, a presente análise se limitou às licitações referentes a obras e serviços. Neste ponto, também é interessante ressaltar que a mencionada legislação estabelece que as contratações públicas devem ser precedidas, sempre que possível, do sistema de registro de preço. Nesse cenário, o Decreto nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013, que regulamenta tal sistema, somente exige indicação de dotação orçamentária se o contrato ou outro instrumento hábil for formalizado (BRASIL, 2013, *online*). Assim, ante a dispensabilidade de dotação prevista em lei, foram excluídos os registros de preços da presente análise.

Nessa perspectiva, a análise contou com dois momentos. Em um primeiro momento, sob uma perspectiva macro, pesquisou-se no site do TCE – Municípios todas as licitações realizadas em 2019 por cada um dos municípios estudados, para extrair as referências de cada uma das licitações, de modo a conseguir analisá-las individualmente.

Em um segundo momento, já de posse das referências das licitações, verificou-se, individualmente, as licitações realizadas por cada município e observou-se a data de abertura das licitações, para verificar se correspondia ao exercício de 2019.

Além disso, buscou-se o termo de homologação e adjudicação de cada licitação, para extrair o seu valor efetivamente gasto. Acessou-se também o edital de cada procedimento licitatório para obter a dotação

orçamentária referente àquela licitação. Em seguida, passou-se para a Lei Orçamentária Anual do município em análise, para comparar os valores obtidos.

4 ANÁLISE DOS RESULTADOS

Com base nos procedimentos licitatórios realizados em 2019 pelos 19 municípios integrantes da Região Metropolitana de Fortaleza, foi possível observar se efetivamente houve previsão orçamentária em relação às licitações efetuadas.

4.1 Divulgação da quantidade total de licitações realizadas

Em relação aos municípios analisados, percebeu-se que as licitações realizadas se dividiram nas seguintes classificações: a) o edital de licitação apresentou a dotação orçamentária, contudo, em pesquisa no orçamento anual do município, não foram encontradas as dotações mencionadas. Nesse caso, considerou-se inexistente a dotação orçamentária; b) o edital não apresentou dotação orçamentária, em virtude de se tratar de registro de preço e, nesses casos, a própria legislação dispensa a indicação de dotação; c) o edital apresentou dotação orçamentária e esta possui valor inferior ao valor gasto; e d) o edital apresentou dotação orçamentária e esta possui valor superior ao valor gasto.

Nesse contexto, a Tabela 1 apresenta a quantidade total de licitações efetuadas por todos os municípios da Região Metropolitana de Fortaleza, bem como os valores individualizados referentes às supramencionadas classificações. Destaca-se ainda que, dentre os valores individualizados, foram apresentados os registros de preços realizados para fins de uma visualização mais ampla dos procedimentos efetuados pelos municípios, todavia, ante a dispensabilidade de indicação de dotação prevista em lei, tal valor não foi considerado para calcular a quantidade total de licitações

realizadas, muito menos para se estimar o nível geral de conformidade dos municípios com os seus orçamentos.

Assim, para fins deste estudo, considera-se em completa conformidade com o orçamento aquelas licitações que apresentaram, em seu edital, dotação orçamentária e, o valor desta era superior ao efetivamente dispendido pelo município. A Tabela 1, em sua última coluna, apresenta o nível geral de conformidade dos municípios com os seus orçamentos.

Tabela 1: Divulgação das licitações realizadas por municípios da Região Metropolitana de Fortaleza

Município	Qtde. total de licitações realizadas (A+B+C=D)	Qtde. de dotações inexistentes (A)	Qtde. de registros de preço	Qtde. licitações com dotação inferior ao valor gasto (B)	Qtde. licitações com dotação superior ao valor gasto (C)	Nível de conformidade com o orçamento (C/D)
Aquiraz	36	0	24	16	20	55,56%
Caucaia	22	0	0	08	14	63,64%
Cascavel	15	0	0	5	10	66,67%
Chorozinho	20	0	0	7	13	65%
Eusébio	32	0	0	04	28	87,50%
Fortaleza	113	0	0	33	80	70,80%
Guaiuba	11	0	0	3	8	72,73%
Horizonte	16	0	0	0	16	100%
Itaitinga	16	0	0	5	11	68,75%
Maracanaú	27	4	0	7	16	59,26%
Maranguape	27	1	30	14	12	44,44%
Pacajus	18	3	17	8	7	38,89%
Pacatuba	21	0	26	7	14	66,67%
Paracuru	17	1	46	12	4	23,53%
Paraipaba	18	0	31	8	10	55,56%
Pindoretama	44	0	0	8	36	81,82%
São Luís do Curu	10	4	13	3	3	30%

Tabela 1: Divulgação das licitações realizadas por municípios da Região Metropolitana de Fortaleza
(continuação)

Município	Qtde. total de licitações realizadas (A+B+C=D)	Qtde. de dotações inexistentes (A)	Qtde. de registros de preço	Qtde. licitações com dotação inferior ao valor gasto (B)	Qtde. licitações com dotação superior ao valor gasto (C)	Nível de conformidade com o orçamento (C/D)
S. G. do Amarante	17	2	54	5	10	58,82%
Trairi	41	5	8	19	17	41,46%
Total	521	20	249	172	329	63,15%

Fonte: Elaborado pelos autores com base em dados obtidos no sítio eletrônico do TCE e nos orçamentos anuais dos municípios (2019).

Verificou-se que, em média, 63,15% das licitações realizadas por todos os municípios da Região Metropolitana de Fortaleza apresentaram dotação orçamentária com valor superior ao que foi de fato gasto pelo município. Tal nível pode ser considerado satisfatório, pois representa mais da metade das licitações efetuadas pelos municípios no período, o que demonstra atenção, pelos entes, à determinação da Lei nº 8.666/1993, que condiciona as licitações de obras e serviços à existência de previsão orçamentária, o que foi ratificado pelo Superior Tribunal de Justiça no âmbito do Recurso Especial nº 1141021.

É válido ressaltar que as licitações com dotação orçamentária superior ao valor efetivamente gasto foram inicialmente analisadas de forma isolada, chegando-se então aos resultados apresentados na Tabela 1. Em um segundo momento, realizou-se uma verificação sistêmica das licitações que se enquadravam na mencionada classificação e percebeu-se que mais de uma licitação poderia apresentar a mesma dotação orçamentária.

A Tabela 2 evidencia a quantidade de dotações orçamentárias, por município, que fazem referência a mais de uma licitação realizada. Para obter a quantidade de dotações superiores ao valor de fato gasto, comparou-se o valor da dotação com a soma dos valores dispendidos com todas

as licitações que faziam referência à mesma dotação. Quando o valor dessa soma continuava inferior à dotação orçamentária, então entendia-se que estava em conformidade com o orçamento.

Tabela 2: Distribuição de dotações orçamentárias referentes a várias licitações

Município	Qtde. de dotações referentes à várias licitações (A)	Qtde. de dotações superiores ao valor efetivamente gasto (B)	Nível de conformidade com o orçamento (B/A)
Aquiraz	2	0	0%
Caucaia	1	1	100%
Cascavel	1	1	100%
Chorozinho	2	2	100%
Eusébio	4	3	66,66%
Fortaleza	6	4	50%
Guaiuba	1	1	100%
Horizonte	2	2	100%
Itaitinga	1	1	100%
Maracanaú	1	1	100%
Maranguape	1	0	0%
Pacajus	1	0	0%
Pacatuba	4	2	50%
Paracuru	-	-	-
Paraipaba	1	1	100%
Pindoretama	2	2	100%
São Luís do Curu	-	-	-
S. G. do Amarante	1	1	100%
Trairi	3	0	0%
Total	34	22	64,70%

Fonte: Elaborado pelos autores com base em dados obtidos no sítio eletrônico do TCE e nos orçamentos anuais dos municípios (2019).

Percebeu-se que, dentre as dotações orçamentárias adotadas simultaneamente por vários procedimentos licitatórios, aproximadamente 64,70% conseguiram superar a soma dos valores efetivamente gastos, o

que demonstra a importância de se realizar uma análise integrada das licitações realizadas em um exercício financeiro, pois uma licitação pode, individualmente, possuir um valor inferior ao valor da dotação orçamentária, contudo, se considerada dentro do conjunto, o valor dispendido extrapola a dotação. Ainda, destaca-se que apenas dois municípios, Paracuru e São Luís do Curu, não apresentaram dotações orçamentárias semelhantes em mais de uma licitação.

4.2. A correlação entre o nível de conformidade com o orçamento e o número de habitantes dos municípios

Feitas as análises de cunho mais genérico, o presente trabalho apresentará três faixas de habitantes (Tabela 3). Os dados foram retirados dos próprios sítios oficiais dos municípios em análise. Estabeleceu-se como parâmetro o número de habitantes a fim de se verificar se existe alguma correlação entre tal parâmetro e o nível de organização orçamentária do município.

Tabela 3: Faixa de habitantes dos municípios da Região Metropolitana de Fortaleza

Faixa 1 – Entre 0 e 35.000 habitantes	
Município	Nº de habitantes
São Luís do Curu	12.519
Chorozinho	18.261
Pindoretama	20.567
Guaiuba	26.331
Paracuru	31.636
Paraipaba	32.256
Faixa 2 – Entre 35.001 e 71.000 habitantes	
Município	Nº de habitantes
Itaitinga	38.933
São Gonçalo do Amarante	43.947
Eusébio	52.667

Tabela 3: Faixa de habitantes dos municípios da Região Metropolitana de Fortaleza (continuação)

Faixa 2 – Entre 35.001 e 71.000 habitantes	
Trairi	55.918
Horizonte	60.584
Pacajus	70.911
Faixa 3 – Acima de 71.000 habitantes	
Município	Nº de habitantes
Pacatuba	82.824
Aquiraz	78.438
Cascavel	362.223
Maranguape	126.486
Maracanáu	227.886
Caucaia	362.223
Fortaleza	2.643.247

Fonte: Elaborado pelos autores (2020).

É importante ressaltar que, neste estudo, entendeu-se que a licitação realizada encontra-se em completa desconformidade com o orçamento público nas seguintes situações: quando apresenta dotação orçamentária com valor inferior ao efetivamente gasto e também quando não existe a dotação a que se fez referência no edital, excluindo-se, conforme já explicitado em seção anterior, os registros de preço.

Nessa perspectiva, a Tabela 4 evidencia o impacto, em relação à primeira faixa, que as licitações realizadas em desconformidade com o orçamento possuem sobre todas as licitações realizadas. Destaca-se que se somaram as licitações inseridas nas duas classificações supramencionadas para encontrar a quantidade de licitações em desconformidade com o orçamento.

Tabela 4: Desconformidade dos procedimentos licitatórios em relação à Faixa 1 de habitantes

Município	Nº de habitantes	Qtde. licitações realizadas (A)	Qtde. de licitações em desconformidade com o orçamento (B)	Nível de desconformidade com o orçamento (B/A)
S. L. do Curu	12.519	10	7	70%
Chorozinho	18.920	20	7	35%
Pindoretama	20.430	44	8	18,18%
Guaiuba	26.331	11	3	27,27%
Paracuru	31.638	17	13	76,47%
Paraipaba	32.256	18	8	44,32%
Total	142.094	120	46	38,33%

Fonte: Elaborado pelos autores (2020).

Em relação à Faixa 1, verificou-se que, em média, 38,33% das licitações encontra-se em desconformidade com o orçamento público. Ressalta-se que os municípios com maior número de habitantes do grupo, notadamente Paracuru e Paraipaba, apresentaram alguns dos maiores níveis de desconformidade, respectivamente 76,47% e 44,32%. Todavia, o município com menor número de habitantes, São Luís do Curu, também apresentou um alto nível de desconformidade, aproximadamente 70%.

Analisa-se agora a Faixa 2 de número de habitantes. A Tabela 5 evidencia, em relação a essa faixa, a relevância das licitações realizadas em desconformidade com o orçamento.

Tabela 5: Desconformidade dos procedimentos licitatórios em relação à Faixa 2 de habitantes

Município	Nº de habitantes	Qtde. licitações realizadas (A)	Qtde. de licitações em desconformidade com o orçamento (B)	Nível de desconformidade com o orçamento (B/A)
Itaitinga	38.933	16	5	31,25%
S.G.Amarante	43.947	10	7	70%
Eusébio	52.667	32	4	12,5%
Trairi	55.918	41	24	58,53%
Horizonte	60.584	16	0	0%
Pacajus	70.911	18	11	61,11%
Total	322.960	133	51	38,34%

Fonte: Elaborado pelos autores (2020).

Quanto à Faixa 2, verificou-se que, em média, 38,34% das licitações realizadas encontram-se em desconformidade com o orçamento, ou seja, a Faixa 2 não apresentou grandes diferenças em relação à Faixa 1, apenas 0,026% de crescimento. Além disso, os maiores níveis de desconformidade estão distribuídos de forma aleatória entre o grupo, não havendo, a priori, relação entre os valores. Destaca-se apenas o município de Horizonte, que não apresentou nenhuma licitação em desconformidade com o orçamento.

Por fim, a Tabela 6 demonstra, em relação à Faixa 3 de habitantes, o nível de licitações realizadas em desconformidade com o orçamento.

Tabela 6: Desconformidade dos procedimentos licitatórios em relação à Faixa 3 de habitantes

Município	Nº de habitantes	Qtde. licitações realizadas (A)	Qtde. de licitações em desconformidade com o orçamento (B)	Nível de desconformidade com o orçamento (B/A)
Pacatuba	82.824	21	7	33,33%
Aquiraz	78.438	36	16	44,44%
Cascavel	71.743	15	5	33,33%
Maranguape	126.486	27	15	55,55%

Tabela 6: Desconformidade dos procedimentos licitatórios em relação à Faixa 3 de habitantes
(continuação)

Município	Nº de habitantes	Qtde. licitações realizadas (A)	Qtde. de licitações em desconformidade com o orçamento (B)	Nível de desconformidade com o orçamento (B/A)
Maracanaú	227.886	27	11	40,74%
Caucaia	362.223	22	8	36,36%
Fortaleza	2.643.247	113	33	29,20%
Total	3.592.847	261	95	36,39%

Fonte: Elaborado pelos autores (2020).

No que concerne à Faixa 3, percebeu-se que, em média, 36,39% das licitações realizadas encontram-se em desconformidade com o orçamento. Tal nível teve uma redução de 5,08% se comparado com a Faixa 2 de habitantes. Além disso, Fortaleza, o município com a maior quantidade de habitantes do grupo, apresentou o menor nível de desconformidade com o orçamento, aproximadamente 29,20%.

Para verificar se, eventualmente, existe alguma correlação entre as variantes “número de habitantes (x)” e “nível de desconformidade com o orçamento (y)”, utilizou-se uma análise estatística, qual seja o coeficiente de correlação de Pearson (r). A fórmula aplicada para se chegar ao resultado é a seguinte:

$$r = \frac{n \cdot \sum x \cdot y - (\sum x) \cdot (\sum y)}{\sqrt{[n \cdot \sum x^2 - (\sum x)^2] \cdot [n \cdot \sum y^2 - (\sum y)^2]}}$$

A correlação de Pearson varia de -1 a 1. Caso o valor resulte positivo, as variáveis são diretamente proporcionais. Por outro lado, caso resulte negativo, as variáveis são inversamente proporcionais. Além disso, quanto mais próximo de 1 ou -1 é o resultado, mais forte é a relação direta ou inversamente proporcional, respectivamente.

Considerando que “n” se refere à quantidade de municípios analisados (19 municípios), os dados utilizados para se chegar ao coeficiente de correlação de Pearson são apresentados na Tabela 7.

Tabela 7: Informações selecionadas para cálculo do coeficiente de correlação de Pearson

Município	Nº habitantes (x)	Nível desconformidade (y)	x ²	y ²	x.y
Aquiraz	78.438	0,44	6.152.519.844	0,20	34.857,85
Cascavel	71.743	0,33	131.205.501.729	0,11	120.728,93
Caucaia	362.223	0,36	5.147.058.049	0,13	26.085,75
Chorozinho	18.261	0,35	333.464.121	0,12	6.391,35
Eusébio	52.667	0,13	2.773.812.889	0,02	6.583,83
Fortaleza	2.643.247	0,29	6.986.754.703.009	0,09	771.828,12
Guaiuba	26.331	0,27	693.321.561	0,07	7.180,46
Horizonte	60.584	0	3.670.421.056	0	0
Itaitinga	38.933	0,31	1.515.778.489	0,10	12.166,56
Maracanaú	227.886	0,41	51.932.028.996	0,17	92.840,76
Maranguape	126.486	0,56	15.998.708.196	0,31	70.262,97
Pacajus	70.911	0,61	5.028.369.921	0,37	43.333,71
Pacatuba	82.824	0,33	6.859.814.976	0,11	27.605,24
Paracuru	31.636	0,76	1.000.836.496	0,58	24.192,05
Paraipaba	32.256	0,44	1.040.449.536	0,20	14.334,57
Pindoretama	20.567	0,18	423.001.489	0,03	3.739,08
S. G. do Amarante	43.947	0,41	1.931.338.809	0,17	18.092,98
São Luís do Curu	12.519	0,70	156.725.361	0,49	8.763,30
Trairi	55.918	0,59	3.126.822.724	0,34	32.728,81
Somatório	4.057.377	7,49	7.225.744.677.251	3,61	1.321.715,87

Fonte: Elaborado pelos autores (2020).

A partir de tais considerações, obteve-se aproximadamente $-0,14$ como coeficiente de correlação de Pearson. Como o resultado deu um valor negativo, existe uma relação inversamente proporcional entre as variáveis escolhidas, no entanto a relação é considerada baixa, tendo em vista a distância do valor do número -1 .

4.3. A correlação entre o nível de conformidade com o orçamento e o orçamento dos municípios

Na Tabela 8, são apresentadas três faixas de valores de orçamentos. Os dados foram retirados das próprias leis orçamentárias anuais dos municípios. Estabeleceu-se tal parâmetro para aferir se existe alguma correlação entre valor reservado ao orçamento e nível de organização orçamentária.

Tabela 8: Faixas dos orçamentos dos municípios da Região Metropolitana de Fortaleza

Faixa 1 – Entre R\$0,00 e R\$100.000.000,00	
Município	Orçamento
São Luís do Curu	35.000.000
Chorozinho	52.763.800
Guaiuba	63.376.000
Pindoretama	66.338.500
Paraipaba	84.670.000
Paracuru	90.931.757,810
Faixa 2 – Entre R\$100.000.000,01 e R\$230.000.000,00	
Município	Orçamento
Itaitinga	110.226.924
Trairi	128.145.000
Pacajus	144.541.500
Pacatuba	164.985.000
Cascavel	180.612.000
Maranguape	223.094.000
Faixa 3 – Acima de R\$230.000.000,00	
Município	Orçamento
Horizonte	233.616.827,270
Aquiraz	244.000.000
São Gonçalo do Amarante	311.422.000
Eusébio	359.780.600
Maracanaú	833.809.600
Caucaia	865.000.000
Fortaleza	8.074.393.545

Fonte: Elaborado pelos autores com base em dados provenientes dos orçamentos dos municípios (2020).

Passa-se à análise da Faixa 1 do orçamento. A Tabela 9 apresenta o nível de desconformidade das licitações realizadas com o orçamento. Adotou-se o mesmo critério da subseção anterior para calcular a quantidade de licitações em desconformidade.

Tabela 9: Desconformidade dos procedimentos licitatórios em relação à Faixa 1 de orçamento

Município	Orçamento (R\$)	Qtde. licitações realizadas (A)	Qtde. de licitações em desconformidade com o orçamento (B)	Nível de desconformidade com o orçamento (B/A)
S. L. Curu	35.000.000	10	7	70%
Chorozinho	52.763.800	20	7	35%
Guaiuba	63.376.000	11	3	27,27%
Pindoretama	66.338.500	44	8	18,18%
Paraipaba	84.670.000	18	8	44,44%
Paracuru	90.931.757,810	17	13	76,47%
Total	393.080.058	120	46	38,33%

Fonte: Elaborado pelos autores (2020).

No tocante à Faixa 1 de orçamento, verificou-se que, em média, 38,33% das licitações realizadas estavam em desconformidade com o orçamento. Os dois municípios com maiores orçamentos do grupo, Paraipaba e Paracuru, apresentaram elevados níveis de desconformidade com o orçamento, respectivamente 44,44% e 76,47%. Todavia, São Luís do Curu, município com menor orçamento, também apresentou um nível de desconformidade considerável, em média 70%.

Em continuidade, a Tabela 10 apresenta, em relação à Faixa 2 do orçamento dos municípios, o nível de desconformidade das licitações realizadas com o orçamento.

Tabela 10: Desconformidade dos procedimentos licitatórios em relação à Faixa 2 de orçamento

Município	Orçamento (R\$)	Qtde. licitações realizadas (A)	Qtde. de licitações em desconformidade com o orçamento (B)	Nível de desconformidade com o orçamento (B/A)
Itaitinga	110.226.924	16	5	31,25%
Trairi	128.145.000	41	24	58,53%
Pacajus	144.541.500	18	11	61,11%
Pacatuba	164.985.000	21	7	33,33%
Cascavel	180.612.000	15	5	33,33%
Maranguape	223.094.000	27	15	55,55%
Total	951.604.424	138	67	48,55%

Fonte: Elaborado pelos autores (2020).

Quanto à Faixa 2, em média, 48,55% das licitações realizadas estavam em desconformidade com o orçamento público. Ao comparar com o resultado geral da Faixa 1, percebeu-se que houve um aumento considerável de 26,66% no percentual. Também não houve muita discrepância entre os níveis de desconformidade dos municípios desse grupo. Ainda, destaca-se que o município com maior orçamento, Maranguape, apresentou um dos maiores níveis de desconformidade, 55,55%, perdendo apenas para Trairi e Pacajus, com 58,53% e 61,11%, respectivamente.

Ao final, a Tabela 11, em relação à última faixa de orçamento, evidencia a relevância das licitações realizadas em desconformidade com o orçamento.

Tabela 11 – Desconformidade dos procedimentos licitatórios em relação à Faixa 3 de orçamento

Município	Orçamento (R\$)	Qtde. licitações realizadas (A)	Qtde. de licitações em desconformidade com o orçamento (B)	Nível de desconformidade com o orçamento (B/A)
Horizonte	233.616.827,270	16	0	0%
Aquiraz	244.000.000	36	16	44,44%
S.G.Amarante	311.422.000	17	7	41,17%
Eusébio	359.780.600	32	4	12,5%

Tabela 11 – Desconformidade dos procedimentos licitatórios em relação à Faixa 3 de orçamento (continuação)

Município	Orçamento (R\$)	Qtde. licitações realizadas (A)	Qtde. de licitações em desconformidade com o orçamento (B)	Nível de desconformidade com o orçamento (B/A)
Maracanaú	833.809.600	27	11	40,74%
Caucaia	865.000.000	22	8	36,36%
Fortaleza	8.074.393.545	113	33	29,20%
Total	10.922.022.572,270	263	79	30,03%

Fonte: Elaborado pelos autores (2020).

Percebeu-se que, em média, 30,03% das licitações realizadas estavam em desconformidade com o orçamento. Nota-se que os maiores níveis de desconformidade estão nos municípios com menores valores de orçamento, todavia, Horizonte, o menor de todos, por não ter apresentado nenhuma licitação em desconformidade, zerou o nível. Destaca-se que Fortaleza, município com maior orçamento, apresentou o segundo menor nível de desconformidade, 29,20%, perdendo apenas para Eusébio, com 12,5%.

Passa-se, neste momento, a analisar se existe alguma correlação entre o nível de conformidade com o orçamento e o valor dos orçamentos dos municípios. Utilizar-se-á novamente a estrutura do coeficiente de correlação de Pearson, com a mesma fórmula da subseção anterior. A Tabela 12 apresenta os dados utilizados para se chegar ao valor do referido coeficiente.

Tabela 12: Informações selecionadas para cálculo do coeficiente de correlação de Pearson

Município	Valor orçamento (x)	Nível descon- formidade (y)	x ²	y ²	x.y
Aquiraz	244.000.000	0,44	59.536.000.000.000.000	0,20	108.433.600,00
Cascavel	180.612.000	0,33	32.620.694.544.000.000	0,11	60.197.979,60
Caucaia	865.000.000	0,36	748.225.000.000.000.000	0,13	314.514.000,00
Chorozinho	52.763.800	0,35	2.784.018.590.440.000	0,12	18.467.330,00
Eusébio	359.780.600	0,13	129.442.080.136.360.000	0,02	44.972.575,00
Fortaleza	8.074.393.545	0,29	65.195.831.119.537.700.000	0,09	2.357.722.915,14
Guaiuba	63.376.000	0,27	4.016.517.376.000.000	0,07	17.282.635,20
Horizonte	233.616.827,27	0	54.576.821.983.701.000	0	0
Itaitinga	110.226,924	0,31	12.149.974.774.501.800	0,10	34.445.913,75
Maracanaú	833.809.600	0,41	695.238.449.052.160.000	0,17	339.694.031,04
Maranguape	223.094.000	0,56	49.770.932.836.000.000	0,31	123.928.717,00
Pacajus	144.541.500	0,61	20.892.245.222.250.000	0,37	88.329.310,65
Pacatuba	164.985.000	0,33	27.220.050.225.000.000	0,11	54.989.500,50
Paracuru	90.931.757,81	0,76	8.268.584.578.416.500	0,58	69.535.515,20
Paraipaba	84.670.000	0,44	7.169.008.900.000.000	0,20	37.627.358,00
Pindoretama	66.338.500	0,18	4.400.796.582.250.000	0,03	12.060.339,30
S. G. do Amarante	311.422.000	0,41	96.983.662.084.000.000	0,17	128.212.437,40
São Luís do Curu	35.000.000	0,70	1.225.000.000.000.000	0,49	24.500.000,00
Trairi	128.145.000	0,59	16.421.141.025.000.000	0,34	75.003.268,50
Somatório	12.266.707,054	7,49	67.166.772.097.447.700.000	3,61	3.909.917.416,28

Fonte: Elaborado pelos autores (2020).

Ao aplicar esses valores à fórmula, obteve-se aproximadamente $-0,15$ como coeficiente de correlação de Pearson, ou seja, a relação entre as variáveis é inversamente proporcional, contudo, a relação é considerada baixa, tendo em vista a distância do valor do número -1 .

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Verificaram-se, com a presente pesquisa, quatro possibilidades: a) a LOA não apresentava a dotação referente à secretaria licitante; b) o edital da licitação não apresentava dotação orçamentária quando se tratava de registro de preço, ante a dispensa decorrente da própria legislação; c) o valor efetivamente gasto com a licitação era superior ao valor da dotação orçamentária; e d) o valor efetivamente gasto com a licitação era inferior ao valor da dotação orçamentária.

Primeiramente, foi feita uma análise geral das licitações realizadas pelos 19 municípios da Região Metropolitana de Fortaleza. Este estudo considerou que as licitações com dotação orçamentária superior ao valor efetivamente gasto estavam em total conformidade com o orçamento e, nesse contexto, aferiu-se que, em média, 63,15% das licitações realizadas estavam em conformidade. O nível de conformidade, de modo geral, foi considerado satisfatório, pois corresponde a mais da metade das licitações realizadas no período pelos municípios.

Além disso, ao realizar uma análise sistêmica das licitações consideradas em conformidade com o orçamento, verificou-se que mais de uma licitação poderia apresentar a mesma dotação orçamentária. Em média, 64,70% das dotações adotadas simultaneamente por vários procedimentos licitatórios superaram a soma dos valores efetivamente gastos. Embora tal porcentagem seja considerada satisfatória, pois representa mais da metade das licitações realizadas, sugere-se que os gestores tenham muita atenção ao utilizar a mesma dotação em múltiplas licitações, pois, individualmente, as licitações podem estar em consonância com a dotação, porém, ao analisar todo o conjunto, o valor pode ultrapassar o orçamento, estando, assim, em desconformidade com a LOA e com a própria Lei nº 8.666/1993.

Feitas tais análises de cunho mais genérico, estabeleceram-se os seguintes parâmetros para análise: número de habitantes e valor do orça-

mento, escolhidos a fim de aferir eventual correlação entre eles e o nível de desconformidade com o orçamento. Para uma melhor visualização, dividiram-se as variáveis em três faixas.

Em relação ao número de habitantes, as Faixas 1, 2 e 3 apresentaram, respectivamente, 38,33%, 38,34% e 36,39% de nível de desconformidade. Não houve variação relevante entre as Faixas 1 e 2, em razão de que, na segunda, as licitações realizadas e as licitações em desconformidade cresceram, igualmente, 10%. Na Faixa 3, embora pequena, houve redução do nível, o que pode ser explicado pelo aumento de quase 96% nas licitações realizadas e de aproximadamente 86% nas licitações em desconformidade. O coeficiente de correlação de Pearson resultou em $-0,14$. Assim, conclui-se que a relação entre as variáveis é inversamente proporcional, ou seja, se uma aumenta, a outra diminui. Essa relação, entretanto, é considerada muito fraca.

No tocante ao valor do orçamento, as Faixas 1, 2 e 3 apresentaram, respectivamente, 38,33%, 48,55% e 30,03%. Houve uma grande variação entre a primeira e a segunda faixa, o que pode ter se dado porque, embora as licitações realizadas tenham aumentado em aproximadamente 15%, a quantidade de licitações em desconformidade deu um salto de quase 46%. O nível voltou a cair na Faixa 3, provavelmente em razão de que, embora as licitações em desconformidade tenham crescido em média 17,91%, as licitações realizadas cresceram aproximadamente 91%. O coeficiente de correlação de Pearson resultou em $-0,15$. Conclui-se, dessa forma, que a relação entre as variáveis é inversamente proporcional, todavia, como no parâmetro anterior, é considerada muito fraca.

É interessante destacar também que muitos municípios se encontravam nas mesmas faixas nos dois parâmetros estabelecidos, ou seja, normalmente a quantidade de habitantes está intimamente relacionada com o valor do orçamento.

Ainda, recomenda-se que os municípios estudados procurem adequar, de forma mais contundente e por meio de uma análise sistêmica,

suas licitações aos seus orçamentos anuais, tendo em vista que o orçamento público é um instrumento utilizado pelo Estado para atender aos interesses sociais prementes. Para isso, sugere-se que seja desenvolvida uma espécie de função educacional do município, por exemplo, editando publicações, escrevendo cartilhas, ministrando cursos, promovendo palestras e, inclusive, firmando parcerias com as universidades, de modo que, desde a graduação, os estudantes tenham contato com o planejamento.

Destaca-se ainda que a pesquisa apresentou as seguintes limitações: a) alguns procedimentos licitatórios indicavam somente a dotação orçamentária e o elemento de despesa, deixando de indicar a fonte; b) alguns procedimentos licitatórios informavam tanto a secretaria interessada na licitação como a dotação orçamentária, contudo, ao pesquisar na LOA a dotação referente à secretaria licitante, não existia dotação correspondente; c) algumas licitações para registro de preço não apresentaram dotações orçamentárias.

Para estudos futuros, sugere-se que esta pesquisa seja replicada em outros municípios do estado do Ceará, como forma de proporcionar uma visão mais abrangente acerca da existência de previsão orçamentária das licitações realizadas. Também é importante reproduzir o estudo em outros exercícios, com o intuito de avaliar o comportamento histórico da previsão orçamentária.

REFERÊNCIAS

ABRAHAM, M.; SANTOS, C. A. C.; FRANCO, F. R. Controle das finanças públicas, direitos fundamentais e cidadania fiscal: dos tribunais de contas à sociedade na Constituição de 1988. **Revista Controle**, Ceará, v. 14, n. 1, p. 14-38, 2016. Disponível em: <https://bit.ly/3ejCqs4>. Acesso em: 11 maio. 2020.

ALVES, G. H. T. O orçamento federal entre a realidade e a ficção: um

desafio à transparência da despesa pública no Brasil. **Revista da CGU**, Brasília, v. 7, n. 11, p. 128-154, 2015.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: <https://bit.ly/2yjVK9X>. Acesso em: 20 mar. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 7.892, de 23 de janeiro de 2013**. Regulamenta o Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Brasília, DF: Presidência da República, 2013. Disponível em: <https://bit.ly/300ymrx>. Acesso em: 11 maio 2020.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2000. Disponível em: <https://bit.ly/3gLNbFf>. Acesso em: 20 mar. 2020.

BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1993. Disponível em: <https://bit.ly/2ZiMCwE>. Acesso em: 20 mar. 2020.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 1141021**. Relator: Ministro Mauro Campbell Marques. Brasília, DF, 21 ago. 2012. Disponível em: <https://bit.ly/329llyH>. Acesso em: 20 mar. 2020.

COUTO, L. C. do; BARBOSA NETO, J. E.; RESENDE, L. L. Flexibilidade do orçamento público perante a execução orçamentária. **Revista Mineira de Contabilidade**, Belo Horizonte, v. 19, n. 1, p. 42-54, 2018. Disponível em: <https://bit.ly/325iN4H>. Acesso em: 20 mar. 2020.

HORVATH, E. Direito orçamentário. *In*: HORVATH, Estevão. **O orçamento no século XXI: tendências e expectativas**. 2014. Tese (Titularidade em Direito) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014. p. 55-91. Disponível em: <https://bit.ly/2ZXutnh>. Acesso em: 19 mar. 2020.

KAHLMEYER-MERTENS, R. S. **Como elaborar projetos de pesquisa: linguagem e método**. Rio de Janeiro: FGV, 2015.

MALHOTRA, N. K. **Pesquisa de marketing: uma orientação aplicada**. 4. ed. Porto Alegre: Bookman, 2004.

MEIRELLES, H. L. de. **Direito Administrativo Brasileiro**. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

MELLO, C. A. B. de. **Curso de direito administrativo**. 27 ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

OLIVEIRA, C. L. de.; FERREIRA, F. G. B. de C. O orçamento público no estado constitucional democrático e a deficiência crônica na gestão das finanças públicas no Brasil. **Sequência**, Florianópolis, n. 76, p. 183-212, ago. 2017. Disponível em: <https://bit.ly/3000FXc>. Acesso em: 19 mar. 2020.

SANTOS, F. R. dos *et al.* O orçamento-programa e a execução das políticas públicas. **Revista do Serviço Público**, Brasília, DF, v. 68, n. 1, p. 191-212, jan./mar. 2017. Disponível em: <https://bit.ly/2OfSQHn>. Acesso em: 19 mar. 2020.

SANTOS, M. C. dos; CASTRO, R. G. V. **O papel da contabilidade aplicada ao setor público na tomada de decisões**. *In*: CONVENÇÃO DE CONTABILIDADE DO RIO GRANDE DO SUL, 15., 2015, Bento Gon-

çalves. Porto Alegre: Conselho Regional de Contabilidade do Rio Grande do Sul, 2015. Disponível em: <https://bit.ly/3gEV1k6>. Acesso em: 20 mar. 2020.

SPEEDEN, E. A.; PEREZ, O. C. Fatores que impactam na qualidade do planejamento orçamentário dos municípios do estado de São Paulo. **Administração Pública e Gestão Social**, Viçosa, v. 12, n. 1. Disponível em: <https://bit.ly/2Dp8fTC>. Acesso em: 20 mar. 2020.

STANTON, J. M. Galton, Pearson and the peas: a brief history of linear regression for statistics instructors. **Journal of Statistical Education**, Alexandria, VA, v. 9, n. 3, 2001. Disponível em: <https://bit.ly/3iQFsry>. Acesso em: 4 jul. 2020.

VERGARA, S. C. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 16. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

YIN, R. K. **Qualitative research from start to finish**. 2. ed. New York: The Guilford Press, 2016.