

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DO PIAUÍ - UESPI
CAMPUS CLÓVIS MOURA - CCM
COORDENAÇÃO DO CURSO DE BACHARELADO EM CIÊNCIAS CONTÁBEIS**

LUANA OLIVEIRA DE MELO

**ESTUDO DO NÍVEL DE SUPLEMENTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA DO ESTADO DO
PIAUÍ: UMA ANÁLISE DO PERÍODO DE 2020 A 2024**

TERESINA - PI

2025

LUANA OLIVEIRA DE MELO

**ESTUDO DO NÍVEL DE SUPLEMENTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA DO ESTADO DO
PIAUÍ: UMA ANÁLISE DO PERÍODO DE 2020 A 2024**

Monografia apresentada à Universidade Estadual do Piauí - UESPI, *Campus Clóvis Moura - CCM*, como requisito para a obtenção do título de Bacharel em Ciências Contábeis sob orientação do Professor Mestre Lucídio Beserra Primo.

TERESINA - PI

2025

M528e Melo, Luana Oliveira de.
Estudo do nível de suplementação orçamentária do estado do Piauí: uma análise do período de 2020 a 2024 / Luana Oliveira de Melo. - 2025.
51f.: il.

Monografia (graduação) - Universidade Estadual do Piauí - UESPI, Bacharelado em Ciências Contábeis, Campus Clóvis Moura, Teresina-PI, 2025.
"Orientador: Profº. Me. Lucidio Beserra Primo".

1. Suplementação orçamentária. 2. Planejamento público. 3. Execução fiscal. I. Primo, Lucidio Beserra . II. Título.

CDD 657

Ficha elaborada pelo Serviço de Catalogação da Biblioteca da UESPI
JOSELEA FERREIRA DE ABREU (Bibliotecário) CRB-3^a/1224

LUANA OLIVEIRA DE MELO

**ESTUDO DO NÍVEL DE SUPLEMENTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA DO ESTADO DO
PIAUÍ: UMA ANÁLISE DO PERÍODO DE 2020 A 2024**

Monografia apresentada à Universidade Estadual do Piauí - UESPI, *Campus Clóvis Moura - CCM*, como requisito para a obtenção do título de Bacharel em Ciências Contábeis sob orientação do Professor Mestre Lucídio Beserra Primo.

APROVADA EM: 14 / 07 / 2025

BANCA EXAMINADORA

Documento assinado digitalmente



LUCÍDIO BESERRA PRIMO

Data: 14/08/2025 17:14:29-0300

Verifique em <https://validar.itd.gov.br>

Presidente: Lucídio Beserra Primo

Mestrado em Controladoria e Contabilidade Estratégica (FECAP)

MARIA VALÉRIA
SANTOS LEAL:
46435743568

Assinado eletronicamente por MARIA VALÉRIA SANTOS LEAL.
Data: 14/08/2025 17:14:29-0300. CN: MARIA VALÉRIA SANTOS LEAL. CPF: 46435743568. O CPF é o documento de identidade oficial do Brasil. Ele serve a autorizar documentos digitais emitidos por órgãos públicos e privados. Data: 2025-08-14 02:05:30-0300. Faz: PDF Reader versão: 11.0.6.

2º Membro: Maria Valéria Santos Leal

Doutorado em Educação (UFPI)



MARIA DEUSELINA SOARES PEREIRA

Data: 14/08/2025 10:04:45-0300

Verifique em <https://validar.itd.gov.br>

3º Membro: Maria Deuselina Soares Pereira

Mestrado em Economia do Setor Público (UFC)

*Dedico este trabalho a Deus,
pois “Humilhem-se diante do Senhor,
e Ele os colocará em uma posição de honra.”
(Tiago 4:10)*

AGRADECIMENTOS

Agradeço, primeiramente, a Deus, por ter me sustentado em cada etapa dessa caminhada. Foram mais de 120 quilômetros por dia, muitas renúncias e desafios, mas a fé me manteve firme.

À minha mãe Luzineide, que sempre abriu mão de tudo para cuidar de mim e da minha educação. Seu amor e sacrifício silencioso foram a base da minha trajetória.

Ao meu pai Eloi, que deixou sua cidade para tentar algo melhor por nós, enquanto minha mãe segurava as contas com duas crianças pequenas. Eles não tiveram as oportunidades que eu tive, mas fizeram de tudo para que eu e meu irmão tivéssemos. E conseguimos!

Esse trabalho é também deles e por tudo o que viveram para que eu chegasse até aqui.

Agradeço também à minha avó, que mesmo não estando mais presente, me inspira todos os dias, e ao meu avô, por tudo que representou em minha vida.

Ao Professor Lucídio Beserra, pela orientação.

A minha prima Luciane por sempre acreditar em mim.

A minha amiga Sara por ter estado desde o início e a minha amiga Beatriz por compartilhar além da sala de aula, sonhos, lutas e uma amizade que levarei comigo.

Aos professores, por cada ensinamento que me formou, e a todos que, de alguma forma, fizeram parte dessa trajetória, colegas, funcionários e as amizades que ficaram.

À UESPI, que mesmo com suas dificuldades, foi onde vivi alguns dos momentos mais felizes da minha vida.

RESUMO

Este trabalho tem como objetivo analisar a suplementação orçamentária no Estado do Piauí entre os anos de 2020 a 2024, com foco na sua representatividade no planejamento e na execução do orçamento público estadual. A pesquisa adota o método do estudo de caso, com abordagem qualitativa e quantitativa, fundamentada em análise documental de fontes oficiais, especialmente os Relatórios do Balanço Geral do Estado, disponíveis no portal da SEFAZ-PI. A metodologia caracteriza-se como descritiva e analítica, buscando compreender não apenas os volumes suplementados, mas também suas motivações, fontes de financiamento, órgãos beneficiados e implicações sobre a eficiência do planejamento público. Os dados foram sistematizados em planilhas eletrônicas e analisados por meio de gráficos e indicadores comparativos. Os resultados demonstram que os créditos adicionais passaram a exercer um papel estrutural na execução orçamentária do Estado, com percentuais de suplementação superiores a 70% da dotação inicial em 2023 e 2024. Identificou-se uma forte concentração das suplementações em áreas essenciais, como saúde, educação, previdência e infraestrutura, revelando tanto a prioridade dessas funções quanto a fragilidade do planejamento inicial. A análise comparativa entre a despesa autorizada e a despesa realizada evidenciou que, em todos os anos analisados, mais de 50% do total executado teve origem em créditos suplementares. As fontes mais utilizadas foram a anulação de dotações, o superávit financeiro e o excesso de arrecadação, conforme previsto na Lei nº 4.320/1964. Conclui-se que, embora os créditos adicionais sejam instrumentos legais e necessários à gestão fiscal, sua utilização excessiva compromete a previsibilidade orçamentária, a transparência e o controle social. O estudo aponta para a necessidade de aprimoramento na elaboração da Lei Orçamentária Anual, maior rigor nas estimativas de receitas e despesas, e fortalecimento do papel do Legislativo e dos órgãos de controle. Recomenda-se, ainda, a realização de estudos comparativos com outros estados, a fim de ampliar a compreensão sobre os padrões regionais de suplementação e os desafios da gestão orçamentária subnacional.

Palavras-chave: Suplementação orçamentária. Planejamento público. Execução fiscal.

ABSTRACT

This study aims to analyze budget supplementation in the State of Piauí between 2020 and 2024, focusing on its representativeness in both planning and execution of the state public budget. The research adopts the case study method, with a qualitative and quantitative approach, based on documentary analysis of official sources, especially the General Balance Reports of the State, available on the SEFAZ-PI portal. The methodology is descriptive and analytical, seeking to understand not only the amounts supplemented, but also the motivations, funding sources, beneficiary agencies, and implications for the efficiency of public planning. Data were organized in spreadsheets and analyzed using graphs and comparative indicators. The results show that additional appropriations have assumed a structural role in the state's budget execution, with supplementation rates exceeding 70% of the initial allocation in 2023 and 2024. A significant concentration of supplementations was identified in essential areas such as health, education, social security, and infrastructure, revealing both the priority of these functions and weaknesses in initial planning. The comparative analysis between authorized and executed expenditure showed that in all analyzed years, more than 50% of total executed expenditures originated from additional credits. The most used sources were budget reallocation, financial surplus, and revenue surplus, as provided for in Federal Law No. 4,320/1964. It is concluded that although additional credits are legal and necessary fiscal management tools, their excessive use compromises budget predictability, transparency, and social control. The study points to the need for improvements in the preparation of the Annual Budget Law, greater rigor in revenue and expenditure estimates, and the strengthening of the role of the Legislature and oversight bodies. Comparative studies with other states are also recommended to broaden the understanding of regional supplementation patterns and the challenges of subnational budget management.

Keywords: Budget supplementation. Public planning. Fiscal execution.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	13
1 ORÇAMENTO PÚBLICO, PLANEJAMENTO E SUPLEMENTAÇÃO: BASES TEÓRICAS.....	15
1.1 ORÇAMENTO PÚBLICO COMO INSTRUMENTO DE PLANEJAMENTO	15
1.2 PLANO PLURIANUAL (PPA)	17
1.3 LEI DAS DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS (LDO)	18
1.4 LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL (LOA)	19
1.5 CRÉDITOS ADICIONAIS E SUPLEMENTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA	20
1.6 A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL E OS LIMITES À SUPLEMENTAÇÃO	23
1.7 CRISES FISCAIS E EMERGÊNCIAS ORÇAMENTÁRIAS	24
1.8 LIMITAÇÕES DO PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO E A RELEVÂNCIA DA SUPLEMENTAÇÃO NA EXECUÇÃO FISCAL	25
1.9 TRANSPARÊNCIA FISCAL E CONTROLE SOCIAL	27
2 ABORDAGEM METODOLÓGICA.....	29
3 RESULTADOS E DISCUSSÃO	31
3.1 EVOLUÇÃO E CAUSAS DA SUPLEMENTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA NO ESTADO DO PIAUÍ (2020 A 2024)	31
3.2 REPRESENTATIVIDADE DOS CRÉDITOS ADICIONAIS NO ORÇAMENTO ESTADUAL (PLANEJAMENTO E EXECUÇÃO)	34
3.2.1 Representatividade no Planejamento Orçamentário (Dotação Autorizada)	35
3.2.2 Representatividade dos Créditos Suplementares sobre a Despesa Realizada (Execução)	36
3.3 ANÁLISE DA COMPOSIÇÃO DA DESPESA: CUSTEIO X INVESTIMENTO NO ESTADO DO PIAUÍ (2020-2024)	38
3.3.1 Predominância das Despesas Correntes (Custeio)	40
3.3.2 Evolução das Despesas de Capital (Investimentos)	40
3.4 SUPLEMENTAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS NOS PRINCIPAIS ÓRGÃOS DO ESTADO DO PIAUÍ (2020-2024)	41
3.4.1 Fundo Estadual de Saúde	42
3.4.2 Secretaria de Estado da Educação	42
3.4.3 Fundo de Previdência do Estado do Piauí	44
3.4.4 Departamento de Estradas de Rodagem do Piauí (DER/PI)	45
3.4.5 Secretaria de Estado da Administração	46
3.4.6 Análise Crítica	47
4 CONSIDERAÇÕES FINAIS	48
REFERÊNCIAS.....	51

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Tipos de orçamento público e suas principais características.....	15
Quadro 2 - Classificação dos créditos adicionais.....	20
Quadro 3 - Aspectos positivos e riscos da suplementação orçamentária.....	20
Quadro 4 - Créditos suplementares por fonte (2020-2024).....	31
Quadro 5 - Evolução do percentual da composição da despesa estadual - Estado do Piauí (2020-2024).....	37

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Evolução dos créditos suplementares por fonte (2020-2024).....	31
Gráfico 2 - Comparativo da representatividade dos créditos adicionais no planejamento e na execução - Estado do Piauí (2020-2024).....	34
Gráfico 3 - Evolução do percentual da composição da despesa estadual - Estado do Piauí (2020-2024).....	37
Gráfico 4 - Créditos suplementares do Fundo de Saúde do Estado do Piauí (2020-2024).....	40
Gráfico 5 - Créditos suplementares da Secretaria do Estado do Piauí (2020-2024).....	41
Gráfico 6 - Créditos suplementares do Fundo de Previdência do Estado do Piauí (2020-2024).....	42
Gráfico 7 - Créditos suplementares do Departamento de Estradas de Rodagem do Piauí (2020-2024).....	43
Gráfico 8 - Créditos suplementares da Secretaria de Estado da Administração (2021-2024).....	44

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

LOA	Lei Orçamentária Anual
PPA	Plano Plurianual
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
MTO	Manual Técnico de Orçamento
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
TCE-PI	Tribunal de Contas do Estado
SEFAZ-PI	Secretaria da Fazenda do Estado do Piauí
ICMS	Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços
FPE	Fundo de Participação dos Estados
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
DER/PI	Departamento de Estradas de Rodagem
RREO	Relatório Resumido da Execução Orçamentária
SUS	Sistema Único de Saúde
RPPS	Regime Próprio de Previdência Social
BGE	Balanço Geral do Estado

INTRODUÇÃO

No Brasil, o orçamento público é um dos principais instrumentos de planejamento e execução das políticas públicas, refletindo as escolhas políticas, econômicas e sociais de cada governo. Mais do que um documento técnico, ele representa o pacto firmado entre o Estado e a sociedade sobre onde e como os recursos públicos serão aplicados.

No caso do Estado do Piauí, marcado por limitações estruturais e desafios fiscais recorrentes, a capacidade de planejar e executar um orçamento coerente, equilibrado e transparente torna-se ainda mais essencial.

Desde a instituição do orçamento-programa pela Lei nº 4.320/1964, o orçamento passou a ter um caráter mais estratégico e vinculado a resultados. A Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000), por sua vez, reforçou o compromisso com o equilíbrio fiscal, impondo limites e exigindo previsibilidade nas ações governamentais.

No entanto, mesmo com esse arcabouço normativo, a realidade orçamentária frequentemente impõe desafios, exigindo alterações ao longo do exercício. É nesse contexto que se insere a figura dos créditos adicionais, em especial os créditos suplementares, utilizados para reforçar dotações já previstas na Lei Orçamentária Anual (LOA), frente a demandas não previstas ou subestimadas.

A pandemia da Covid-19 e seus desdobramentos econômicos, entre 2020 e 2024, ampliaram ainda mais essas necessidades, exigindo dos entes federativos, incluindo o Piauí, maior capacidade de adaptação orçamentária.

O uso recorrente de créditos suplementares passou a ser uma estratégia fundamental para garantir a continuidade de serviços públicos essenciais, em especial nas áreas de saúde, educação e assistência social. Contudo, como destacam Bezerra e Almeida (2022), o excesso de suplementações pode comprometer a transparência, o controle social e a credibilidade do processo orçamentário.

No caso específico do Piauí, o alto volume de créditos suplementares em vários exercícios acende um alerta. Como aponta Afonso (2019), estados da região Nordeste, em especial os que possuem menor autonomia fiscal, tendem a apresentar maior rigidez orçamentária e menor capacidade de previsão.

Essa realidade coloca em questionamento a qualidade técnica da elaboração da LOA e evidencia a importância de investigar se o uso da suplementação tem caráter emergencial, estrutural ou até mesmo político.

Nesse sentido, este trabalho tem como objetivo geral analisar o nível de suplementação orçamentária do Estado do Piauí no período de 2020 a 2024, à luz dos princípios da responsabilidade fiscal e da eficiência na gestão pública.

Os objetivos específicos são identificar os percentuais de créditos suplementares em relação ao orçamento executado em cada exercício; verificar quais órgãos foram mais impactados pelas suplementações; e avaliar os fatores econômicos, legais e administrativos que motivaram tais alterações.

Parte-se da hipótese de que, embora os créditos suplementares sejam fundamentais para assegurar a flexibilidade da execução orçamentária, sua utilização recorrente e elevada pode refletir fragilidades na fase de planejamento, sobretudo na formulação da LOA. Em estados com menor capacidade de arrecadação e maior dependência de transferências, como o Piauí, essas fragilidades podem se tornar crônicas e afetar diretamente a capacidade do Estado de cumprir seus compromissos com eficiência e equidade.

Além do enfoque técnico, este estudo reconhece a dimensão social do orçamento público. A forma como os recursos são planejados, modificados e executados impacta diretamente a vida da população especialmente dos grupos mais vulneráveis, que dependem fortemente dos serviços públicos. Compreender os mecanismos de suplementação orçamentária, portanto, não é apenas uma tarefa contábil ou legal, mas uma forma de avaliar a capacidade do Estado de responder com responsabilidade às demandas da sociedade.

A metodologia adotada baseia-se em um estudo de caso, com abordagem quantitativa e qualitativa, com base na análise dos dados dos Balanços Gerais do Estado do Piauí entre 2020 e 2024. A partir desse estudo, espera-se contribuir para o debate sobre a qualidade do planejamento público e fortalecer a compreensão sobre os limites e possibilidades da suplementação orçamentária como instrumento de gestão fiscal.

1 ORÇAMENTO PÚBLICO, PLANEJAMENTO E SUPLEMENTAÇÃO: BASES TEÓRICAS

A compreensão dos mecanismos orçamentários é essencial para analisar a gestão pública e seus reflexos na execução das políticas governamentais. O referencial teórico a seguir apresenta os principais conceitos e normas que estruturam o orçamento público, com foco nos instrumentos de planejamento, nos tipos de créditos adicionais e nas limitações legais impostas à sua utilização. A partir dessa base, busca-se oferecer suporte à análise da suplementação orçamentária no Estado do Piauí, evidenciando suas causas, implicações e relevância para a gestão fiscal.

1.1 ORÇAMENTO PÚBLICO COMO INSTRUMENTO DE PLANEJAMENTO

O orçamento público é um dos instrumentos mais importantes de planejamento e execução das políticas públicas. De acordo com Giacomoni (2012, p. 27), ele é “um plano que expressa em termos financeiros as ações governamentais a serem realizadas em determinado período. Dessa forma, o orçamento atua como elo entre o planejamento e a administração financeira do Estado, refletindo escolhas políticas, prioridades governamentais e estratégias de alocação de recursos.

A evolução dos modelos orçamentários reflete mudanças no papel do Estado e nas concepções de gestão pública. O modelo tradicional, também conhecido como orçamento clássico, surgiu com ênfase no controle jurídico e contábil das finanças públicas, com pouca ou nenhuma preocupação com os resultados das ações governamentais (Giacomoni, 2012). Esse modelo limitava-se ao registro das receitas e despesas, de forma fragmentada e sem ligação com metas ou objetivos.

Com o avanço das exigências por maior eficiência na administração pública, surgiu o orçamento por atividades, que organiza os gastos conforme as funções e operações dos órgãos públicos. Segundo Oliveira (2020, p. 45), esse modelo “busca racionalizar os recursos disponíveis, organizando as despesas em torno das funções executadas pelo ente público”. Esse formato já representava um avanço em relação ao controle meramente financeiro, introduzindo uma lógica gerencial às finanças públicas.

Posteriormente, foi adotado o orçamento-programa, especialmente após a instituição do planejamento governamental no Brasil, com a Emenda Constitucional

n.º 1/1969 e a Lei n.º 4.320/1964. O orçamento-programa busca integrar planejamento e orçamento, estruturando os gastos públicos em programas com objetivos e metas mensuráveis. Como afirma Marion (2017, p. 112), “esse modelo permite maior transparência e controle sobre a aplicação dos recursos, além de possibilitar a avaliação dos resultados obtidos”.

Mais recentemente, ganhou espaço o orçamento participativo, modelo que propõe a inclusão da sociedade civil no processo de definição das prioridades orçamentárias. Trata-se de uma inovação democrática que visa promover transparência, cidadania e corresponsabilidade.

De acordo com Santos (2004, p. 87), “o orçamento participativo representa um avanço na gestão pública ao possibilitar que a população influencie diretamente nas decisões de investimento do governo”. Embora não esteja institucionalizado em todos os entes federativos, sua adoção pontual em municípios e estados têm demonstrado potencial de transformação no relacionamento entre Estado e sociedade.

A seguir, apresenta-se um quadro comparativo com as principais características desses modelos.

Quadro 1 - Tipos de orçamento público e suas principais características.

Tipo de orçamento	Características principais	Objetivo na gestão pública
Tradicional (ou Clássico)	Foco contábil e financeiro. Prioriza o controle de receitas e despesas, sem ênfase em resultados.	Controle contábil das finanças; limitado em termos de planejamento estratégico.
Por atividades	Organização das despesas com base nas funções administrativas e operacionais do órgão público.	Facilita a gestão operacional e o acompanhamento das rotinas administrativas.
Programa	Estruturado com base em programas governamentais com metas, objetivos e indicadores.	Alinha recursos aos resultados esperados. Ênfase no planejamento e avaliação.
Participativo	Envolve a população na definição de prioridades orçamentárias.	Promove cidadania, transparência e maior aderência às demandas sociais.

Fonte: Adaptado de Giacomoni (2012), Oliveira (2020) e Marion (2017).

Esses diferentes modelos de orçamento evidenciam a transição de uma administração pública burocrática para uma gestão mais orientada por resultados e participação social. Cada modelo reflete uma visão distinta sobre o papel do Estado, o controle dos recursos públicos e o envolvimento da sociedade no planejamento estatal.

1.2 PLANO PLURIANUAL (PPA)

O Plano Pluriannual (PPA) é o instrumento de planejamento de médio prazo da administração pública, responsável por estabelecer, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas para um período de quatro anos. Previsto no artigo 165, inciso I, da Constituição Federal de 1988, o PPA é de elaboração obrigatória para todos os entes federativos e busca promover a integração entre o planejamento estratégico de longo prazo e a execução orçamentária anual (Brasil, 1988).

No contexto estadual, o PPA desempenha um papel central na formulação e priorização das políticas públicas, pois orienta os investimentos e ações do governo com base nas necessidades locais e nos recursos disponíveis. Conforme Santos (2015), o plano deve refletir os compromissos do governo com a sociedade, permitindo a articulação entre programas governamentais, metas fiscais e objetivos sociais.

Segundo o Manual Técnico de Orçamento (MTO, 2023), elaborado pelo Ministério do Planejamento e Orçamento, o PPA deve detalhar os programas com seus respectivos objetivos, indicadores de resultado e estimativas de custo, possibilitando o monitoramento e avaliação das políticas públicas ao longo do tempo. Essa estrutura contribui para a eficiência da gestão e para o controle social, já que facilita a verificação do cumprimento das metas definidas.

A vigência do PPA se inicia no segundo ano do mandato de um chefe do Poder Executivo e se estende até o primeiro ano da gestão seguinte, garantindo uma transição planejada entre governos e evitando a descontinuidade nos projetos públicos. Esse ciclo contribui para a sustentabilidade das políticas públicas e para o uso racional dos recursos públicos, aspectos fundamentais no contexto da contabilidade governamental.

No caso do Estado do Piauí, assim como nos demais entes federados, o PPA representa um marco legal e técnico que subsidia a elaboração da Lei de Diretrizes

Orçamentárias (LDO) e da LOA, compondo o chamado ciclo orçamentário. Sua correta elaboração e execução são essenciais para a coerência entre o planejamento e a execução financeira, refletindo a capacidade do Estado em planejar de forma estratégica, eficiente e transparente.

1.3 LEI DAS DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS (LDO)

A LDO é o elo entre o planejamento de médio prazo, representado pelo PPA, e o orçamento anual, materializado na LOA. Prevista no artigo 165, inciso II, da Constituição Federal de 1988, a LDO deve ser elaborada anualmente por todos os entes da federação, tendo como principal finalidade orientar a elaboração da proposta orçamentária para o exercício seguinte (Brasil, 1988).

A LDO estabelece as metas e prioridades da administração pública para o ano seguinte, bem como as regras para a elaboração e execução do orçamento. Entre seus conteúdos obrigatórios estão: diretrizes para a elaboração da LOA, critérios para limitação de empenho, orientação para a política de pessoal, parâmetros para o endividamento público e definição das regras para abertura de créditos adicionais (Brasil, 2023). Dessa forma, a LDO cumpre papel estratégico, técnico e normativo, garantindo coerência entre o planejamento de médio prazo e a execução orçamentária anual.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000) reforçou a importância da LDO ao exigir que contenha a avaliação do cumprimento das metas fiscais do exercício anterior, projeções para os exercícios seguintes, riscos fiscais e providências para o caso de sua ocorrência. O artigo 4º da LRF determina que a LDO seja compatível com o PPA e assegure os requisitos de transparência e equilíbrio fiscal (Brasil, 2000).

No contexto estadual, a elaboração da LDO passa por um processo técnico e político. O Poder Executivo elabora o projeto com base nas diretrizes do PPA vigente e o submete ao Poder Legislativo, que pode propor emendas e realizar audiências públicas com a sociedade. Esse processo evidencia o caráter democrático da LDO e sua função de promover o controle social sobre as finanças públicas (Giacomoni, 2022).

A correta elaboração da LDO é fundamental para a previsibilidade orçamentária, especialmente em cenários de incerteza fiscal. No campo da

contabilidade pública, ela representa uma importante ferramenta para garantir a transparência na alocação de recursos, a compatibilidade entre as metas fiscais e os gastos programados, e o respeito aos princípios da legalidade e eficiência na gestão pública.

1.4 LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL (LOA)

A LOA é o instrumento legal que viabiliza a execução do planejamento governamental em cada exercício financeiro. Prevista no artigo 165, inciso III, da Constituição Federal de 1988, a LOA é responsável por estimar as receitas e fixar as despesas públicas, obedecendo às diretrizes estabelecidas na LDO e às metas definidas no PPA (Brasil, 1988).

Trata-se, portanto, de uma peça fundamental para a materialização das políticas públicas em ações concretas, garantindo a gestão eficiente e transparente dos recursos públicos.

A estrutura da LOA deve conter, conforme dispõe a Lei nº 4.320/64, a discriminação da receita por categorias econômicas e a fixação das despesas por função de governo, natureza da despesa e unidade orçamentária. O princípio do equilíbrio entre receita e despesa deve ser respeitado, sendo vedada a inclusão de dispositivos que autorizem déficit, salvo se devidamente justificados e acompanhados de indicação da fonte de financiamento (Brasil, 1964).

Durante a execução do orçamento, a LOA pode ser alterada por meio da abertura de créditos adicionais, que se classificam em três categorias: suplementares, especiais e extraordinárias. Os créditos suplementares, os mais comuns, são utilizados para reforçar dotações já existentes; os especiais são voltados para despesas não previstas inicialmente; e os extraordinários destinam-se a atender situações urgentes e imprevisíveis, como guerras ou calamidades públicas (Brasil, 1964).

O processo de elaboração da LOA envolve diversas etapas, desde a consolidação das propostas dos órgãos do Poder Executivo até o envio do projeto ao Legislativo, que o aprecia, debate e aprova com eventuais emendas. A transparência desse processo é assegurada por normas legais, especialmente pela Lei de Responsabilidade Fiscal, que exige ampla divulgação e detalhamento das

informações orçamentárias, fortalecendo o controle social e institucional sobre as finanças públicas (Brasil, 2000).

Para a contabilidade pública, a LOA representa uma peça-chave no ciclo orçamentário. Ela serve de base para o registro, o acompanhamento e a avaliação da execução financeira do Estado, permitindo mensurar o cumprimento das metas fiscais e a responsabilidade na aplicação dos recursos. A adequada formulação e execução da LOA refletem o nível de eficiência e de comprometimento do ente público com os princípios constitucionais de legalidade, economicidade e eficácia na administração orçamentária.

1.5 CRÉDITOS ADICIONAIS E SUPLEMENTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA

A LOA é o orçamento em si, neste orçamento são previstas as receitas e fixadas as despesas do exercício. No âmbito da administração pública brasileira, a execução orçamentária exige, por vezes, ajustes ao planejamento inicialmente aprovado na LOA. Esses ajustes se concretizam por meio dos chamados créditos adicionais, que são autorizações legais para a realização de despesas não previstas ou insuficientemente dotadas no orçamento original. De acordo com a Lei nº 4.320/64, os créditos adicionais se classificam em três tipos: suplementares, especiais e extraordinários (Brasil, 1964).

Os créditos suplementares, objeto central desta discussão, são utilizados para reforçar dotações já existentes no orçamento, diferentemente dos créditos especiais, que autorizam despesas para finalidades novas e não contempladas na LOA, e dos créditos extraordinários, que atendem a despesas urgentes e imprevisíveis, como as decorrentes de calamidades públicas. Assim, a suplementação atua como um instrumento de ajuste interno, possibilitando ao gestor público adequar o orçamento à realidade da execução (Giacomoni, 2022). Para melhor compreensão dos três tipos de créditos adicionais, o Quadro 2, elaborado pela autora.

Quadro 2 - Classificação dos créditos adicionais.

Tipo de Crédito	Finalidade	Exige autorização legislativa?	Fonte de recurso obrigatória?
Suplementar	Reforçar dotação já existente na LOA	Sim	Sim
Especial	Criar dotação não prevista originalmente	Sim	Sim
Extraordinário	Atender despesas urgentes e imprevisíveis (ex: guerra, calamidade)	Depende (pode ser por decreto)	Não necessariamente

Fonte: Elaborado pela autora (2025).

Apesar de sua legalidade e, muitas vezes, necessidade operacional, o uso recorrente de créditos suplementares pode sinalizar fragilidades no processo de elaboração orçamentária. Quando a previsão inicial não é suficientemente precisa, abrem-se sucessivos créditos suplementares, o que compromete tanto a transparência quanto a previsibilidade do orçamento público.

Como destacam Bezerra e Almeida (2022), esse comportamento pode afastar o controle social e legislativo sobre os recursos públicos, uma vez que o orçamento aprovado inicialmente pela Assembleia Legislativa deixa de refletir, com fidelidade, a execução financeira real.

O Quadro 3, também elaborado pela autora, resume os principais benefícios e riscos desse instrumento de gestão.

Quadro 3 - Aspectos positivos e riscos da suplementação orçamentária.

Aspectos	Vantagens	Riscos
Flexibilidade	Permite ajustes ao orçamento conforme necessidades reais.	Pode gerar distorções no planejamento orçamentário.
Agilidade na execução	Facilita a continuidade de programas e serviços públicos.	Reduz o controle legislativo, especialmente com delegação ampla.
Correção de falhas	Corrigem previsões subestimadas na LOA.	Pode indicar falhas recorrentes na elaboração orçamentária.
Alocação eficiente	Redireciona recursos para áreas com maior demanda.	Risco de uso político em ano eleitoral.

Fonte: Elaborado pela autora (2025).

Com base na análise apresentada, é possível afirmar que a utilização de créditos suplementares deve ser pautada por critérios técnicos, transparência e compatibilidade com as metas fiscais. A legislação brasileira exige que esses créditos estejam amparados por fontes de recursos definidas como o superávit financeiro, o excesso de arrecadação ou a anulação de despesas, justamente para preservar o equilíbrio fiscal (Brasil, 2000).

No entanto, sua abertura frequente, sem o devido planejamento, pode apontar para falhas estruturais na elaboração do orçamento público, especialmente em estados com maior vulnerabilidade financeira, como os das regiões Norte e Nordeste (Afonso, 2019).

Por isso, o monitoramento da suplementação orçamentária torna-se um indicador relevante da qualidade da gestão fiscal, sendo essencial para que o orçamento público não apenas atenda às necessidades emergenciais, mas reflita um planejamento estratégico eficaz, realista e sustentável.

Além disso, a utilização excessiva desses créditos pode indicar um padrão de baixa qualidade na estimativa da receita e da despesa pública, o que é especialmente preocupante em estados que enfrentam limitações estruturais de arrecadação. Como observa Afonso (2019), regiões como Norte e Nordeste do país enfrentam maior instabilidade econômica, o que dificulta a realização de projeções orçamentárias precisas.

Nesses contextos, o planejamento orçamentário tende a ser mais vulnerável, e a frequência do uso de suplementações reflete, muitas vezes, a dificuldade dos governos estaduais em alinhar suas previsões às oscilações da receita pública.

Mais recentemente, o debate sobre a transparência na gestão orçamentária ganhou força, especialmente diante dos desafios impostos pela pandemia da COVID-19, que exigiu a abertura de créditos extraordinários, mas também evidenciou a fragilidade de muitos orçamentos estaduais. A partir desse cenário, diversos estudiosos passaram a enfatizar a importância da governança fiscal e da qualidade do planejamento público como pilares para a gestão eficiente dos recursos públicos (Santos, 2015).

Portanto, embora os créditos suplementares sejam mecanismos válidos e, muitas vezes, indispensáveis à administração pública, seu uso deve estar necessariamente alinhado a um planejamento orçamentário rigoroso, orientado por princípios de transparência e responsabilidade fiscal.

Como destaca Giacomoni (2022), o orçamento público deve ser entendido como um instrumento de curto prazo que operacionaliza os programas de médio prazo, os quais, por sua vez, estão vinculados aos objetivos definidos nos planos nacionais de longo prazo. Assim, o monitoramento do volume de suplementações orçamentárias pode servir como um indicador da qualidade da gestão pública e da capacidade de previsão dos entes federativos, o que reforça sua relevância como objeto de estudo.

1.6 A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL E OS LIMITES À SUPLEMENTAÇÃO

A abertura de créditos suplementares, apesar de ser um instrumento previsto e autorizado pela legislação orçamentária brasileira, deve obedecer a critérios rígidos de legalidade, planejamento e responsabilidade fiscal. Desde a promulgação da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), o uso de créditos adicionais passou a ser mais disciplinado, sendo exigido que toda abertura de crédito esteja compatível com os limites e metas estabelecidos no PPA, na LDO e na própria LOA (Brasil, 2000).

A LRF tem como principal objetivo estabelecer normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, impondo limites e condições ao endividamento, à despesa com pessoal, à renúncia de receita e à geração de despesas obrigatórias de caráter continuado.

Nesse contexto, a abertura de créditos suplementares deve observar os princípios da legalidade, transparência, planejamento e equilíbrio fiscal. De acordo com o artigo 4º da LRF, a LDO deve dispor sobre os critérios e a forma de limitação de empenho, os níveis de programação a serem utilizados e a margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado.

Ademais, a LRF determina que qualquer modificação na programação orçamentária que implique aumento de despesa deve vir acompanhada da demonstração de sua compatibilidade com os objetivos fiscais de médio prazo e com a meta de resultado primário estabelecida na LDO. Dessa forma, os créditos suplementares, embora permitidos, não podem comprometer o equilíbrio fiscal e devem estar devidamente justificados e acompanhados de estimativas atualizadas da receita e da despesa pública.

Giacomoni (2022) salienta que a LRF representou um marco no controle das contas públicas, ao impor maior disciplina e rigor na gestão orçamentária. A suplementação, nesse sentido, passou a exigir critérios técnicos e justificativas consistentes, não podendo ser utilizada como ferramenta arbitrária de alteração do orçamento. Isso confere maior previsibilidade à execução orçamentária e fortalece os mecanismos de controle interno e externo.

Cavalcante (2021) acrescenta que a previsibilidade orçamentária é um dos pilares da boa governança fiscal. Para ele, os limites impostos pela LRF à suplementação orçamentária contribuem para uma gestão mais responsável, reduzindo o espaço para decisões discricionárias que possam comprometer a sustentabilidade das finanças públicas. Essa perspectiva é particularmente relevante em contextos de instabilidade econômica, nos quais a tentação de utilizar a suplementação como forma de contornar restrições orçamentárias é maior.

Por fim, é importante destacar que o respeito aos limites legais para suplementação orçamentária não é apenas uma exigência normativa, mas uma condição essencial para a promoção da transparência, do controle social e da eficiência na alocação dos recursos públicos. A LRF, ao impor essa disciplina, reforça o papel do orçamento público como instrumento de planejamento e de concretização das políticas públicas, garantindo maior legitimidade e efetividade à atuação estatal.

1.7 CRISES FISCAIS E EMERGÊNCIAS ORÇAMENTÁRIAS

A pandemia de COVID-19 escancarou as fragilidades do sistema orçamentário nos estados brasileiros, exigindo adaptações urgentes por meio de créditos adicionais, especialmente os suplementares, para atender às novas e crescentes demandas nas áreas da saúde, assistência social e infraestrutura pública emergencial. Essa conjuntura agravou os desafios do planejamento orçamentário, já pressionado por quedas acentuadas na arrecadação, aumento da dívida pública, inflação e variações imprevisíveis nas transferências constitucionais (IPEA, 2021; Brasil, 2023).

Além do fator sanitário, a instabilidade econômica estrutural reforçou a necessidade de respostas orçamentárias mais ágeis. Em muitos casos, os orçamentos aprovados tornaram-se obsoletos poucos meses após sua publicação, levando os governos estaduais a recorrerem a suplementações constantes como forma de garantir a continuidade dos serviços públicos essenciais (Afonso, 2019).

No caso do Estado do Piauí, essa realidade se manifestou de forma evidente, exigindo que o governo estadual utilize com frequência o instrumento dos créditos suplementares para ajustar sua execução orçamentária diante das novas demandas sociais e dos impactos financeiros da crise.

A análise dos dados entre os anos de 2020 a 2024 permite observar como a gestão estadual utilizou a suplementação orçamentária como ferramenta de adaptação à realidade emergencial, mas também como mecanismo para manter a funcionalidade da máquina pública.

Contudo, é fundamental destacar que, mesmo em situações excepcionais, o uso recorrente de créditos suplementares não pode se tornar uma prática orçamentária habitual. Como ressalta Moura e Lima (2023), a gestão pública em tempos de emergência deve buscar equilíbrio entre celeridade e controle, associando mecanismos extraordinários a critérios técnicos, transparência nos dados e prestação de contas tempestiva.

Nesse sentido, Giacomoni (2022) reforça que a flexibilidade orçamentária, quando não acompanhada de planejamento e responsabilidade fiscal, compromete a eficiência do gasto público e a credibilidade do Estado perante a sociedade.

1.8 LIMITAÇÕES DO PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO E A RELEVÂNCIA DA SUPLEMENTAÇÃO NA EXECUÇÃO FISCAL

A construção da LOA, embora baseada em diretrizes previamente estabelecidas pelo PPA e pela LDO, enfrenta, na prática, limitações significativas de previsibilidade, atualização e aderência à realidade financeira dos entes federativos. No caso dos estados, essas limitações se tornam ainda mais evidentes diante de variáveis como flutuações de arrecadação, decisões judiciais inesperadas, alterações normativas e mudanças nas prioridades governamentais ao longo do exercício fiscal (Giacomoni, 2022; Cavalcante, 2021).

Conforme destaca Giacomoni (2022), a LOA deve ser compreendida como uma peça de planejamento formal, sujeita a um elevado grau de incerteza, especialmente em contextos econômicos voláteis. Apesar dos avanços técnicos na estimativa de receitas e projeção de despesas, o orçamento aprovado no início do exercício raramente contempla todas as necessidades que surgirão nos meses seguintes. Nesse sentido, os créditos adicionais em especial os suplementares desempenham

um papel essencial na adaptação do orçamento à dinâmica da execução financeira real.

A abertura de créditos suplementares, portanto, não deve ser interpretada unicamente como um indicativo de falha no planejamento, mas sim como uma consequência natural de um orçamento público estruturado sob forte rigidez e baixa capacidade de antecipação de cenários. A rigidez se manifesta, por exemplo, na vinculação legal de receitas, na predominância de despesas obrigatórias e na escassez de margem fiscal para reprogramações sem alteração legislativa (Rezende, 2020; Bezerra; Almeida, 2022).

Entretanto, quando a suplementação deixa de ser um ajuste pontual e passa a representar percentuais elevados do orçamento executado, como ocorre de forma recorrente no Estado do Piauí, levanta-se uma questão estrutural: até que ponto o planejamento orçamentário tem sido eficiente e tecnicamente fundamentado?

O uso recorrente de créditos suplementares, especialmente quando ultrapassa metade da despesa executada, como verificado em diversos exercícios analisados, pode indicar fragilidades na fase de elaboração da LOA, seja por subestimação de despesas, excesso de prudência na estimativa de receitas, ou por inércia na atualização de parâmetros econômicos (Giacomoni, 2022).

Nesse contexto, torna-se fundamental que a administração pública estadual invista no aperfeiçoamento dos seus instrumentos de planejamento, adotando modelos mais realistas de projeção fiscal, ampliando a escuta aos órgãos setoriais e promovendo maior integração entre planejamento e execução. Ao mesmo tempo, é necessário preservar a flexibilidade conferida pelos créditos suplementares, desde que utilizados com transparência, fundamentação técnica e compatibilidade com os limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal (Brasil, 2000; Cavalcante, 2021).

Portanto, a suplementação orçamentária deve ser vista como um reflexo das limitações inerentes ao planejamento público no Brasil. Mais do que apontar falhas, sua análise permite compreender como o Estado organiza suas prioridades, lida com incertezas e reequilibra seu orçamento ao longo do exercício. É nesse sentido que a investigação sobre o nível de suplementações no Estado do Piauí adquire relevância, revelando não apenas números, mas também a capacidade ou fragilidade do planejamento governamental frente à realidade orçamentária concreta (Bezerra; Almeida, 2022; Rezende, 2020).

1.9 TRANSPARÊNCIA FISCAL E CONTROLE SOCIAL

A transparência fiscal é um dos pilares da gestão pública moderna, sendo considerada essencial para a legitimidade das ações do governo, o fortalecimento da democracia e a promoção do controle social. No contexto da administração pública, especialmente na gestão orçamentária estadual, a abertura de créditos suplementares deve obedecer não apenas a critérios técnicos e legais, mas também a princípios de publicidade e clareza na destinação dos recursos. Isso porque a utilização frequente desses créditos, embora legal, pode dificultar a compreensão e o acompanhamento da execução orçamentária por parte da sociedade civil.

De acordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000), a transparência na gestão fiscal deve ser assegurada mediante a adoção de práticas como a divulgação ampla de dados em tempo real, o acesso público a informações sobre receitas e despesas, bem como a publicação de relatórios de execução orçamentária e fiscal (Brasil, 2000).

Nesse sentido, o uso de créditos suplementares precisa ser não apenas registrado nos sistemas oficiais, mas também apresentado de forma clara nos portais de transparência, possibilitando o controle por parte de órgãos fiscalizadores e da própria população.

O Estado do Piauí, a exemplo de outras unidades federativas, mantém um portal de transparência onde publica periodicamente informações sobre alterações orçamentárias, inclusive sobre os créditos adicionais abertos ao longo do exercício. No entanto, a linguagem técnica utilizada, somada à fragmentação dos dados, ainda representa um desafio para o acompanhamento efetivo por parte da sociedade. Como aponta Abrucio (2020), a transparência só se concretiza de forma plena quando está acompanhada de acessibilidade, comprehensibilidade e tempestividade das informações.

O controle social, por sua vez, pressupõe a capacidade dos cidadãos e das organizações da sociedade civil de exercerem vigilância sobre as ações do Estado. Isso inclui a análise crítica do orçamento público, da execução das políticas públicas e da coerência entre planejamento e execução financeira. Para que isso ocorra de forma efetiva, é necessário que os dados sobre a suplementação orçamentária

estejam não apenas disponíveis, mas também organizados de maneira a facilitar sua leitura e interpretação (Oliveira, 2020).

Além do papel da população, os órgãos de controle externo, como os Tribunais de Contas, têm função estratégica na análise da abertura e execução de créditos suplementares. Esses órgãos avaliam, entre outros aspectos, se os créditos estão amparados em fontes de recursos compatíveis, se respeitam os limites legais e se foram utilizados de maneira transparente e eficiente. No caso do Estado do Piauí, o Tribunal de Contas do Estado (TCE-PI) tem reforçado a fiscalização sobre alterações orçamentárias, inclusive por meio de relatórios técnicos que são submetidos à apreciação do Pleno (TCE-PI, 2023).

Portanto, a relação entre transparência fiscal e suplementação orçamentária é direta e relevante. Quando os créditos adicionais são utilizados com base em critérios técnicos e divulgados de forma clara, contribuem para uma gestão pública mais eficiente e legítima. Por outro lado, a ausência de informações acessíveis ou a fragmentação dos dados pode comprometer o controle social e enfraquecer a confiança da sociedade nas instituições públicas. Nesse cenário, promover uma cultura de transparência e controle é fundamental para fortalecer a democracia e a boa governança no setor público.

2 ABORDAGEM METODOLÓGICA

Esta pesquisa adota o método do estudo de caso, aplicado à realidade orçamentária do Estado do Piauí, combinando abordagens quantitativa e qualitativa para análise do comportamento da suplementação orçamentária no período de 2020 a 2024. A escolha dessa abordagem metodológica fundamenta-se na orientação de Giacomoni (2022), segundo o qual o estudo de caso é uma estratégia válida para compreender a dinâmica da execução orçamentária em contextos públicos específicos, com base em documentos oficiais e análise contextual.

De forma semelhante, Bezerra e Almeida (2022) utilizam essa metodologia para investigar padrões de execução fiscal em estados do Nordeste, evidenciando sua aplicabilidade em estudos de finanças subnacionais.

A pesquisa é de natureza descritiva e analítica, uma vez que busca não apenas apresentar dados numéricos sobre os créditos suplementares, mas também interpretá-los à luz do arcabouço legal e das práticas de planejamento público. O objetivo é identificar o volume de suplementações orçamentárias no período, sua representatividade em relação à dotação inicial, as principais fontes de financiamento utilizadas e os órgãos e funções mais contemplados, bem como avaliar a relação entre essas práticas e a qualidade do planejamento governamental.

Os dados foram coletados por meio de análise documental, com base em fontes públicas e oficiais. A principal base empírica foi composta pelos Relatórios do Balanço Geral do Estado do Piauí, referentes aos exercícios de 2020 a 2024, disponíveis no portal da Secretaria da Fazenda do Estado (SEFAZ-PI). Esses relatórios reúnem informações consolidadas sobre a execução orçamentária, incluindo quadros comparativos de dotações, créditos adicionais, execução da despesa e fontes de recursos.

Como reforça Santos (2015), a utilização de dados públicos é fundamental para assegurar a confiabilidade e a transparência das pesquisas em contabilidade pública.

Foram observadas as seguintes variáveis: dotação inicial, valor total de créditos suplementares, percentual de suplementação, tipo de fonte utilizada (anulação, superávit financeiro, excesso de arrecadação), órgãos e funções beneficiadas e classificação das despesas entre correntes e de capital.

As informações foram organizadas em planilhas eletrônicas, com uso do Microsoft Excel para geração de gráficos, tabelas e indicadores percentuais. A análise

quantitativa seguiu uma lógica descritiva e comparativa, enquanto a leitura qualitativa interpretou os padrões e justificativas constantes nos próprios relatórios oficiais, com base na legislação vigente especialmente a Lei nº 4.320/1964 e a Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

O embasamento teórico foi construído a partir de autores como Giacomoni (2022), que discute os fundamentos da gestão orçamentária pública; Rezende (2020), que aborda as dificuldades estruturais enfrentadas pelos entes federados; e Bezerra e Almeida (2022), que oferecem uma leitura crítica sobre a execução orçamentária em contextos regionais de maior vulnerabilidade fiscal. Ao integrar esses referenciais com os dados concretos da execução financeira estadual, buscou-se compreender o papel da suplementação como instrumento de ajuste, mas também como indicativo da eficácia ou fragilidade do planejamento orçamentário praticado.

3 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Sob a luz dos fundamentos teóricos anteriormente discutidos, uma leitura crítica da execução orçamentária do Estado do Piauí entre os anos de 2020 e 2024. Trata-se de compreender, com base em dados concretos, como os créditos suplementares foram operacionalizados nesse período, quais padrões se repetem e que circunstâncias os motivam. A suplementação, embora respaldada por marcos legais consolidados, ganha contornos reveladores quando observada no volume, na frequência e nos órgãos a que se destina.

Como destaca Giacomoni (2022), os créditos adicionais, ao mesmo tempo que garantem flexibilidade à execução, também tensionam os princípios de previsibilidade e controle. Longe de ser um mecanismo meramente técnico, a suplementação reflete o grau de maturidade do planejamento fiscal, a responsividade da gestão pública frente às demandas emergentes e os limites estruturais da administração estadual.

Este capítulo, portanto, não se limita à exposição dos números: ele propõe uma interpretação crítica da prática orçamentária adotada no Piauí, considerando os condicionantes políticos, econômicos e institucionais que atravessam o ciclo orçamentário e desafiam a racionalidade esperada na formulação da LOA (Bezerra; Almeida, 2022).

3.1 EVOLUÇÃO E CAUSAS DA SUPLEMENTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA NO ESTADO DO PIAUÍ (2020 A 2024)

A análise da evolução dos créditos suplementares no Estado do Piauí, no período de 2020 a 2024, evidencia um crescimento significativo nos volumes de créditos adicionais autorizados. Esse comportamento reflete não apenas a ampliação da capacidade financeira do Estado, mas também uma gestão orçamentária com elevado grau de flexibilidade, marcada por sucessivas reestimativas de receita e reaproveitamento de saldos financeiros de exercícios anteriores.

Os principais instrumentos utilizados pelo governo para abertura desses créditos foram: anulação de dotações, superávit financeiro e excesso de arrecadação, todos devidamente previstos no art. 43 da Lei Federal nº 4.320/1964.

O Quadro 4 e o Gráfico 1 demonstra a evolução anual desses créditos suplementares.

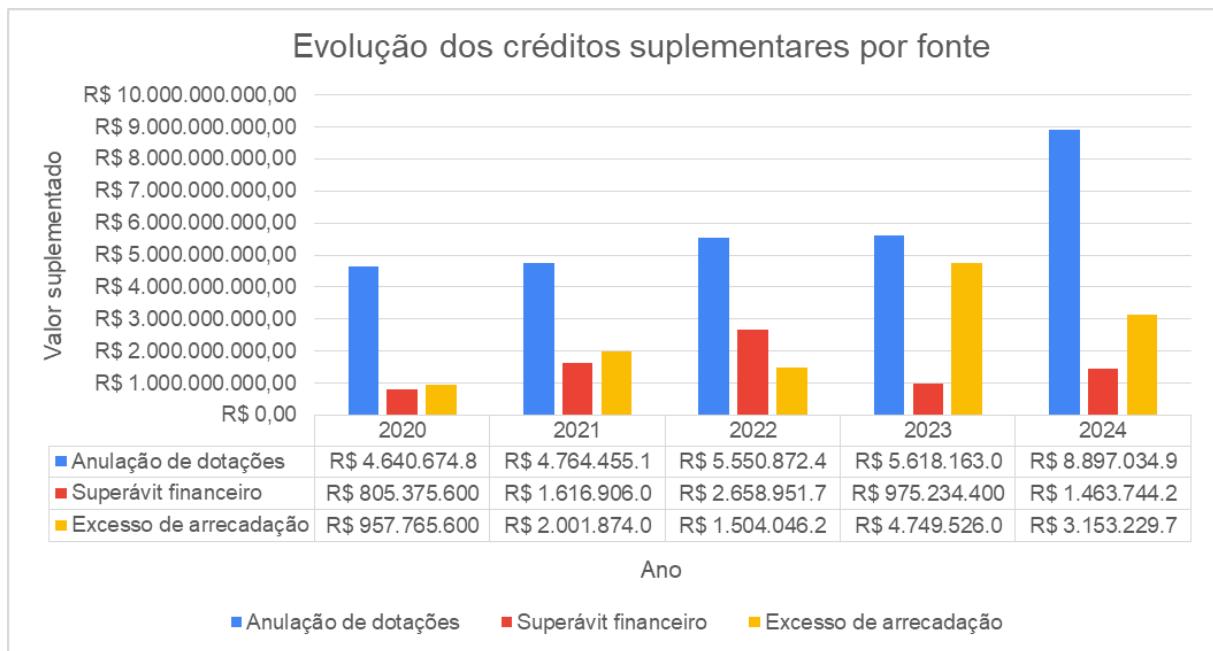
Quadro 4 - Créditos suplementares por fonte (2020-2024).

Ano	Dotação inicial	Créditos suplementares totais	Anulação de dotações	Superávit financeiro	Excesso de arrecadação	(%)
2020	R\$13.105.795.307,00	R\$6.403.812.600,00	R\$4.640.674.851,00	R\$805.375.600,00	R\$957.765.600,00	48,86 %
2021	R\$13.327.663.455,00	R\$8.383.231.300,00	R\$4.764.455.100,00	R\$1.616.906.000,00	R\$2.001.874.000,00	62,90 %
2022	R\$14.667.519.948,00	R\$9.715.870.448,00	R\$5.550.872.443,00	R\$2.658.951.789,00	R\$1.504.046.216,00	66,24 %
2023	R\$15.696.923.062,00	R\$11.342.923.400,00	R\$5.618.163.000,00	R\$975.234.400,00	R\$4.749.526.000,00	72,26 %
2024	R\$19.229.744.633,00	R\$13.514.008.941,00	R\$8.897.034.976,00	R\$1.463.744.251,00	R\$3.153.229.714,00	70,27 %

Fonte: Elaboração da autora com base nos Balanços Gerais do Estado do Piauí (2020-2024)

Ao longo do período analisado, o Estado utilizou os créditos suplementares como ferramenta de gestão para adequar a execução orçamentária a um cenário de constantes mudanças econômicas e fiscais.

Gráfico 1 - Evolução dos créditos suplementares por fonte (2020-2024).



Fonte: Elaboração da autora com base nos Balanços Gerais do Estado do Piauí (2020-2024).

O Balanço Geral de 2020 destacou que o aumento das suplementações foi impulsionado pelo uso de superávit financeiro e de excessos de arrecadação, além

da reabertura de créditos adicionais, especialmente após o enfrentamento da pandemia da COVID-19, que exigiu alocações emergenciais de recursos.

No exercício de 2021, o governo estadual manteve o uso expressivo desses instrumentos, com ênfase na utilização de recursos provenientes de operações de crédito e incrementos de arrecadação, gerando um aumento considerável do total suplementado.

Já em 2022, um dos fatores apontados nos relatórios oficiais para o elevado volume de suplementação foi a disponibilidade de superávit financeiro acumulado em exercícios anteriores, que alcançou mais de R\$ 2,6 bilhões, fruto de gestão de caixa e de receitas não aplicadas no exercício anterior.

No exercício de 2023, a elevação do excesso de arrecadação, especialmente por conta da melhoria na arrecadação de impostos como o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) e o crescimento das transferências federais, como o Fundo de Participação dos Estados (FPE) e o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB), representou o maior impacto no aumento dos créditos suplementares, que alcançaram mais de R\$ 11,3 bilhões.

Em 2024, o volume de créditos suplementares atingiu o patamar mais alto do período, com destaque para a anulação de dotações, que superou os R\$ 8,8 bilhões. O Balanço Geral explica que essa prática teve como finalidade realocar recursos dentro do próprio orçamento, buscando adequar a alocação de despesas frente às prioridades emergentes do governo estadual.

Adicionalmente, o próprio BGE de 2024 trouxe uma importante justificativa para a utilização do superávit financeiro: segundo o documento, o desequilíbrio entre previsão de receita e a dotação orçamentária se deu, em grande parte, pelo uso de superávit de anos anteriores e pela reabertura de créditos especiais e extraordinários, prática permitida pela legislação vigente e prevista nos artigos 43 e 45 da Lei nº 4.320/1964.

Outro fator apontado foi a necessidade de atender despesas relacionadas à execução de investimentos públicos, cujos recursos estavam disponíveis em caixa em razão de transferências de exercícios anteriores ou de operações de crédito já contratadas.

A evolução da suplementação orçamentária no Piauí, entre 2020 e 2024, demonstra uma gestão financeira voltada para a busca de equilíbrio entre previsão e

execução orçamentária, ainda que sob forte dependência de mecanismos como o superávit financeiro e o excesso de arrecadação.

Embora a utilização elevada de créditos suplementares possa indicar uma capacidade de resposta rápida do governo às necessidades emergenciais e investimentos prioritários, ela também sinaliza a necessidade de aprimoramento do planejamento inicial da LOA, de forma a reduzir o grau de alterações orçamentárias ao longo da execução.

3.2 REPRESENTATIVIDADE DOS CRÉDITOS ADICIONAIS NO ORÇAMENTO ESTADUAL (PLANEJAMENTO E EXECUÇÃO)

Ao longo do período de 2020 a 2024, os créditos adicionais assumiram um papel de grande relevância na gestão orçamentária do Estado do Piauí. A cada exercício, as suplementações representaram uma ferramenta de ajuste entre aquilo que foi inicialmente planejado na LOA e o que efetivamente precisou ser executado para atender as demandas públicas.

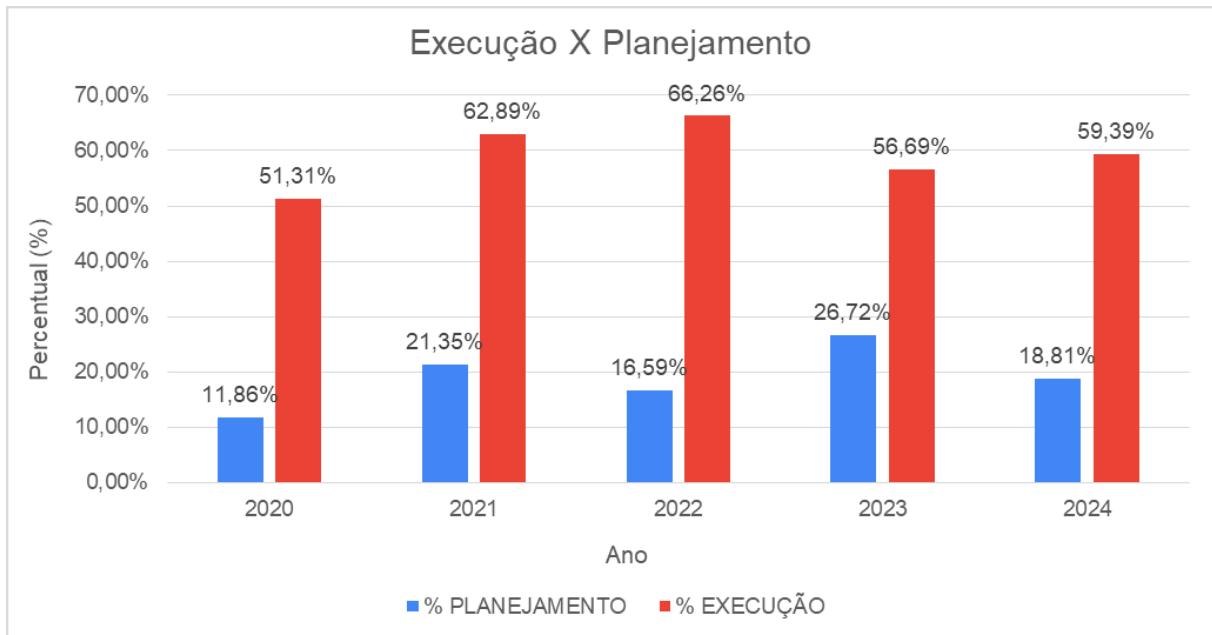
Com o objetivo de proporcionar uma visão mais clara e comparativa entre o impacto dos créditos adicionais no planejamento orçamentário e na execução financeira do Estado, o Gráfico 2 apresenta a evolução dos percentuais de representatividade ao longo do período de 2020 a 2024.

A representação gráfica permite visualizar, de forma objetiva, a diferença entre o que foi adicionado ao orçamento (planejamento) e o que, de fato, foi executado com base nesses créditos ao longo de cada exercício.

A utilização desse recurso gráfico facilita a compreensão sobre a dimensão que os créditos adicionais assumiram em cada ano, evidenciando como, em determinados períodos, o volume de recursos suplementados chegou a representar uma parcela significativa do orçamento executado.

Além disso, a comparação entre o percentual de créditos adicionais no planejamento e na execução permite observar o grau de dependência do orçamento em relação a esses mecanismos, revelando padrões de gestão que se repetem e reforçam a importância dessa ferramenta para a flexibilidade orçamentária do Estado.

Gráfico 2 - Comparativo da representatividade dos créditos adicionais no planejamento e na execução - Estado do Piauí (2020-2024).



Fonte: Elaboração da autora com base nos Balanços Gerais do Estado do Piauí (2020-2024).

Para compreender melhor, foram analisadas duas perspectivas distintas: primeiro, o impacto dos créditos adicionais sobre a despesa total autorizada (o chamado “planejamento”); e segundo, a representatividade desses créditos na despesa efetivamente realizada (a “execução”).

3.2.1 Representatividade no Planejamento Orçamentário (Dotação Autorizada)

Os percentuais de créditos adicionais sobre a despesa autorizada indicam o quanto o orçamento foi alterado ao longo do exercício em cada ano. Em 2020, a representatividade foi de 11,86%, revelando certa proximidade entre o planejamento inicial e a realidade financeira. Contudo, já em 2021, esse índice quase dobrou, atingindo 21,35%, o que evidencia maior dependência de ajustes orçamentários. O Balanço Geral desse ano aponta como principais causas a utilização de superávit financeiro de exercícios anteriores, excesso de arrecadação e remanejamento interno de dotações.

No exercício de 2022, o percentual caiu para 16,59%, porém ainda se manteve elevado. As fontes utilizadas para abertura de créditos foram, novamente, o superávit

financeiro e os ganhos de arrecadação tributária, especialmente com ICMS, convênios e recursos vinculados à educação e saúde.

Em 2023, verificou-se o pico da série histórica, com os créditos adicionais representando 26,72% da despesa autorizada. O próprio Balanço Geral desse ano justifica esse crescimento com base na intensificação das transferências constitucionais (FPE e FUNDEB), no fortalecimento da arrecadação estadual e na ampla utilização de superávit financeiro, destacando também a reabertura de créditos especiais e o uso de anulações de dotações como mecanismos recorrentes.

Já em 2024, houve leve retração, com o percentual fixando-se em 18,81%, o que pode sinalizar uma tentativa de aproximação entre a LOA e a realidade fiscal. O Balanço atribui os créditos majoritariamente ao reaproveitamento do superávit financeiro de 2023, ao excesso de arrecadação verificado e ao cancelamento de dotações orçamentárias anteriormente previstas.

3.2.2 Representatividade dos Créditos Suplementares sobre a Despesa Realizada (Execução)

A análise dos percentuais dos créditos suplementares em relação à despesa efetivamente realizada demonstra uma dependência ainda mais significativa desses mecanismos para a execução financeira. Em todos os anos da série, mais da metade da despesa realizada foi financiada por créditos adicionais, o que revela a centralidade desse instrumento na gestão fiscal estadual.

Em 2020, 51,31% da despesa foi realizada com base em créditos suplementares, crescendo para 62,89% em 2021 e chegando ao patamar mais elevado em 2022, com 66,26%. Este último ano se destacou pelo uso intenso de recursos não previstos originalmente, tanto de arrecadação tributária acima do estimado quanto de superávits acumulados de exercícios anteriores.

Em 2023, houve leve redução para 56,69%, mas o índice se manteve elevado. A execução foi novamente alimentada por uma estrutura orçamentária altamente dependente de suplementações, inclusive com remanejamentos internos entre órgãos e funções.

No exercício de 2024, o percentual de execução com base em créditos suplementares foi de 59,39%, sustentado por fontes semelhantes às dos anos

anteriores: excesso de arrecadação, anulações parciais de dotações e superávits financeiros acumulados

3.2.3 Análise Crítica Integrada

Ao comparar os dois cenários, planejamento e execução, o que se observa é um padrão de forte dependência dos créditos adicionais na execução do orçamento estadual do Piauí. A distância percentual entre os créditos no planejamento (variando entre 11,86% e 26,72%) e na execução (com índices superiores a 50% em todos os anos) revela que boa parte da despesa pública efetivamente realizada foi viabilizada por meio de alterações orçamentárias.

O gráfico apresentado reforça visualmente essa constatação. Em todos os exercícios, o percentual de créditos na execução superou de forma expressiva o percentual de créditos no planejamento, evidenciando uma gestão financeira que precisou, ano após ano, de complementações significativas para atender as demandas governamentais.

Embora essa flexibilidade orçamentária seja um mecanismo previsto em lei e fundamental para a administração pública, os dados apontam para a necessidade de aperfeiçoamento no processo de elaboração da LOA, visando reduzir a distância entre o orçamento aprovado e aquele efetivamente executado.

Por fim, destaca-se que, conforme atestado nos próprios Relatórios de Balanço Geral, todas as suplementações foram realizadas dentro dos limites legais estabelecidos pela Constituição Estadual, pela Lei nº 4.320/1964 e pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

3.3 ANÁLISE DA COMPOSIÇÃO DA DESPESA: CUSTEIO X INVESTIMENTO NO ESTADO DO PIAUÍ (2020-2024)

A análise da composição da despesa estadual, com foco na divisão entre despesas correntes (custeio) e despesas de capital (investimento), revela aspectos importantes sobre as prioridades orçamentárias e financeiras do Estado do Piauí entre os anos de 2020 a 2024..

Para melhor visualizar a evolução dessa composição da despesa, o Quadro 5 e o Gráfico 3 a seguir apresentam a distribuição percentual entre as despesas correntes e de capital, ao longo do período analisado.

Quadro 5 - Evolução do percentual da composição da despesa estadual - Estado do Piauí (2020-2024).

Ano	% Corrente (Custeio)	% Capital (Investimento)
2020	89,24%	10,76%
2021	83,07%	16,93%
2022	82,04%	17,96%
2023	80,36%	19,64%
2024	79,90%	20,10%

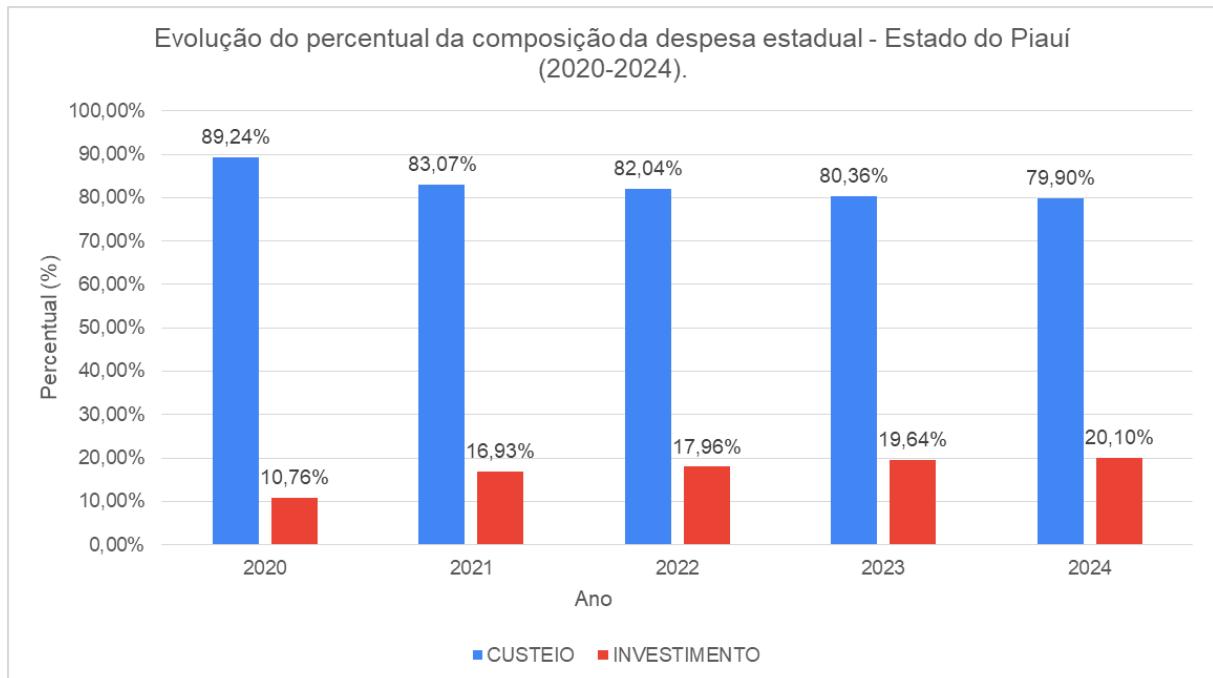
Fonte: Balanços Gerais do Estado do Piauí (2020 a 2024).

Observa-se que, ao longo do período analisado, as despesas correntes mantiveram-se predominantes na composição da despesa estadual, enquanto os investimentos apresentaram crescimento gradual, ainda que tímido. Essa tendência reforça o foco do Estado em manter o funcionamento da máquina pública, com investimentos ocupando uma parcela menor do orçamento.

Com o intuito de complementar a análise apresentada no Quadro 5 e permitir uma melhor visualização da composição das despesas estaduais ao longo dos anos, o Gráfico 3 a seguir ilustra de forma comparativa a evolução dos percentuais destinados ao custeio e ao investimento no Estado do Piauí, entre 2020 e 2024.

A visualização permite perceber o quanto as despesas de custeio ainda representam a maior parte do orçamento, embora os investimentos apresentem, ano após ano, um leve crescimento percentual.

Gráfico 3 - Evolução do percentual da composição da despesa estadual - Estado do Piauí (2020-2024).



Fonte: Elaboração da autora com base nos Balanços Gerais do Estado do Piauí (2020-2024).

Essa tendência indica uma tentativa gradual de equilíbrio, ainda que tímida, entre manter a máquina pública em funcionamento e atender às demandas por novos projetos, obras e serviços estruturantes.

Segundo os dados extraídos diretamente dos Anexos II e XII da Lei nº 4.320/64, constantes nos Balanços Gerais do Estado, é possível identificar uma predominância significativa das despesas correntes ao longo de todo o período analisado.

A partir dessa comparação, é possível refletir sobre as escolhas orçamentárias feitas pelo Estado, especialmente em períodos de maior pressão fiscal ou emergência social, como foi o caso dos anos iniciais da série analisada.

3.3.1 Predominância das Despesas Correntes (Custeio)

As despesas correntes, que englobam os gastos com pessoal e encargos, manutenção da máquina pública, serviços contratados, transferências correntes e demais obrigações operacionais, constituíram a maior parte da despesa executada pelo Estado do Piauí em todos os anos do período em análise.

Em 2020, essas despesas corresponderam a 89,24% da despesa total, reflexo direto do contexto de emergência sanitária causado pela pandemia da COVID-19, que exigiu gastos robustos e contínuos com saúde, assistência social e folha de pagamento. No ano seguinte, 2021, houve um recuo para 83,07%, influenciado por um leve crescimento dos investimentos, mas ainda com foco predominante na manutenção dos serviços públicos essenciais.

O ano de 2022 deu continuidade a essa tendência, com as despesas correntes representando 82,04% do total executado. O Balanço Geral atribui esse comportamento à continuidade do fortalecimento das áreas sociais e ao avanço da despesa com pessoal ativo e inativo.

Já em 2023, o percentual caiu novamente para 80,36% e, em 2024, atingiu o patamar mais baixo do período, 79,90%. Apesar de ainda elevado, esse índice reflete uma lenta, porém contínua, tentativa de reestruturação da composição do gasto, favorecendo progressivamente o investimento.

3.3.2 Evolução das Despesas de Capital (Investimentos)

As despesas de capital, que representam os investimentos efetivos do Estado (como obras, aquisição de equipamentos, infraestrutura e ampliação de serviços públicos), apresentaram um crescimento percentual ao longo dos anos. Em 2020, representavam apenas 10,76% da despesa total, passando para 16,93% em 2021, 17,96% em 2022, 19,64% em 2023, até atingir 20,10% em 2024, o maior percentual do período.

De acordo com o Balanço Geral de 2024, esse aumento está diretamente relacionado ao incremento das receitas provenientes de operações de crédito e ao uso de superávits financeiros acumulados, que possibilitaram o financiamento de projetos de infraestrutura em áreas como mobilidade urbana, saúde e educação.

Além disso, os relatórios oficiais também indicam que parte significativa desses investimentos foi realizada com recursos vinculados, provenientes de convênios federais e de financiamentos internos e externos.

3.4 SUPLEMENTAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS NOS PRINCIPAIS ÓRGÃOS DO ESTADO DO PIAUÍ (2020-2024)

A utilização dos créditos suplementares como ferramenta de ajuste na execução orçamentária é prevista pela legislação brasileira, especialmente pela Lei nº 4.320/1964, que estabelece normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos públicos. Contudo, a recorrência dessas suplementações, quando concentradas em determinados órgãos e funções, podem revelar aspectos críticos do planejamento governamental, como subestimação de despesas essenciais, rigidez orçamentária e necessidade de readequações estruturais.

Essa prática incidiu de forma concentrada em órgãos que desempenham papel central na garantia de políticas públicas essenciais, como o Fundo Estadual de Saúde, a Secretaria de Educação, o Fundo de Previdência, o Departamento de Estradas de Rodagem (DER/PI) e a Secretaria da Administração.

A análise a seguir busca compreender os principais fatores que justificam tais suplementações, a partir da leitura crítica dos Relatórios do Balanço Geral do Estado do Piauí, das normas constitucionais e infraconstitucionais aplicáveis e do contexto socioeconômico vivenciado no período.

A composição da despesa pública do Estado do Piauí entre 2020 e 2024 demonstra, de forma clara, o predomínio do custeio e a restrição estrutural enfrentada pelo governo estadual para expandir seus investimentos. Entretanto, a tendência gradual de redução da despesa corrente e o crescimento da despesa de capital, ainda que tímidos, indicam um esforço da gestão em alterar esse cenário.

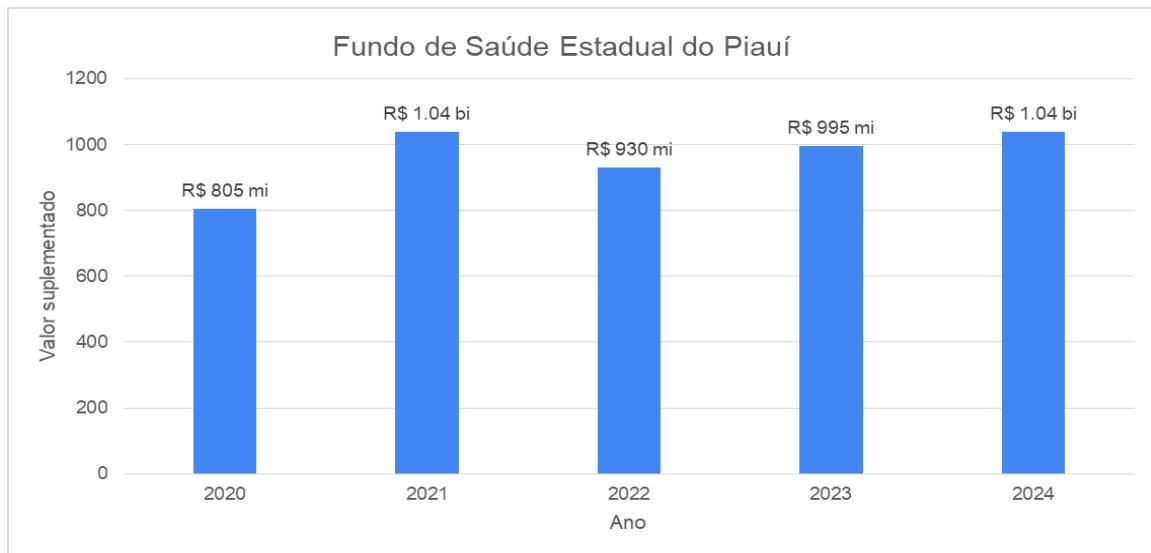
O desafio posto para os próximos exercícios é ampliar a qualidade do gasto, reavaliar contratos e estruturas de custeio e fortalecer instrumentos de planejamento plurianual, com vistas a assegurar uma trajetória sustentável de ampliação dos investimentos públicos, com impactos reais sobre a produtividade e o bem-estar da população.

3.4.1 Fundo Estadual de Saúde

O Fundo Estadual de Saúde manteve-se, ao longo de todo o período de 2020 a 2024, como o principal destino de créditos suplementares no Estado do Piauí. Esse comportamento reflete tanto a necessidade contínua de financiamento do SUS estadual quanto a rigidez dos mínimos constitucionais para a função saúde.

A suplementação recorrente decorre, ainda, de transferências federais variáveis, da necessidade de recomposição do orçamento de custeio hospitalar e do financiamento de ações descentralizadas pactuadas na CIB estadual, como mostra o gráfico 4.

Gráfico 4 - Créditos suplementares do Fundo de Saúde do Estado do Piauí (2020-2024).



Fonte: Elaboração da autora com base nos Balanços Gerais do Estado do Piauí (2020-2024).

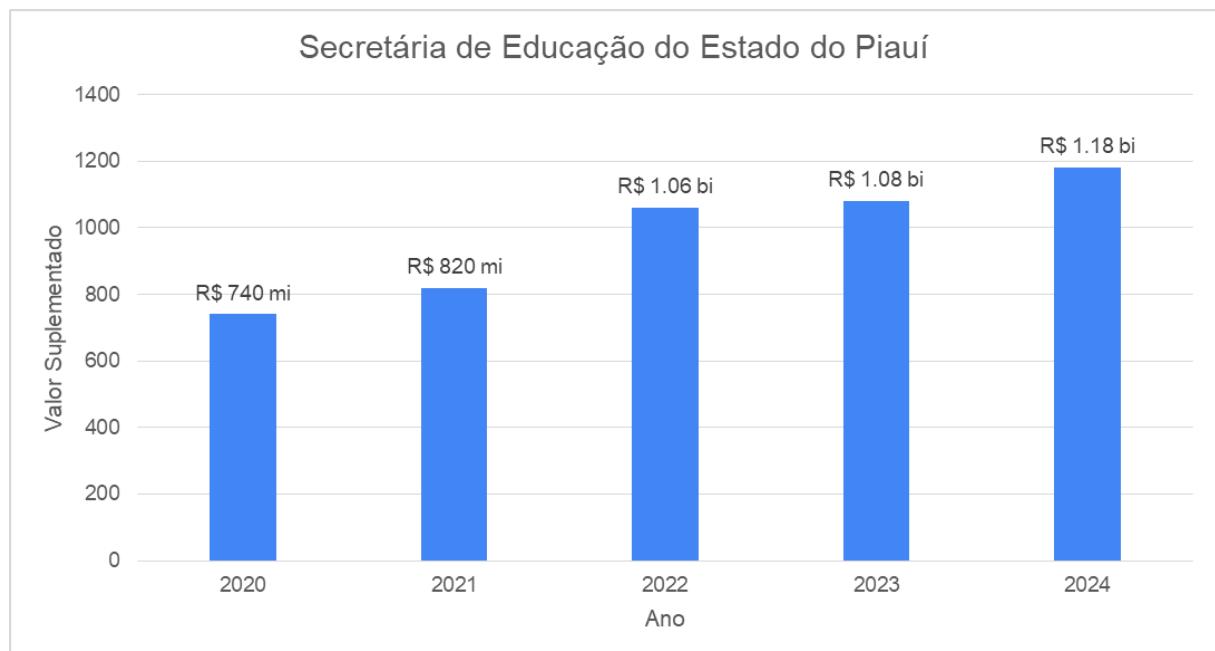
Em 2020, com o avanço da pandemia, o Fundo recebeu R\$ 805 milhões em créditos suplementares, voltados majoritariamente à abertura de leitos, aquisição de insumos hospitalares e contratação emergencial de pessoal. Em 2021, a crise sanitária ainda persistia, elevando a suplementação para R\$ 1,04 bilhão. Nos anos seguintes, mesmo com a estabilização do quadro epidemiológico, os valores mantiveram-se elevados: R\$ 930 milhões em 2022, R\$ 995 milhões em 2023 e novamente R\$ 1,04 bilhão em 2024, evidenciando a centralidade do setor na execução orçamentária estadual.

3.4.2 Secretaria de Estado da Educação

A Secretaria de Estado da Educação apresentou crescimento consistente no volume de suplementações durante o período analisado, ocupando o segundo lugar entre os órgãos mais contemplados. A pandemia da COVID-19, a ampliação do novo FUNDEB e os investimentos em infraestrutura educacional influenciaram diretamente essa trajetória.

O gráfico 5 a seguir mostra como esses valores evoluíram ao longo dos quatro anos analisados.

Gráfico 5 - Créditos suplementares da Secretaria do Estado do Piauí (2020-2024).



Fonte: Elaboração da autora com base nos Balanços Gerais do Estado do Piauí (2020-2024).

Em 2020, o valor suplementado foi de R\$ 740 milhões, destinado, principalmente, à adaptação de atividades escolares ao modelo remoto e à compra de equipamentos tecnológicos. Em 2021, a Secretaria recebeu R\$ 820 milhões, mantendo o suporte a programas emergenciais. Já em 2022, o impacto do novo FUNDEB, com aumento da complementação da União, impulsionou os créditos para R\$ 1,06 bilhão. Em 2023, esse montante subiu para R\$ 1,08 bilhão, e em 2024, o patamar atingiu R\$ 1,18 bilhão, o maior da série histórica.

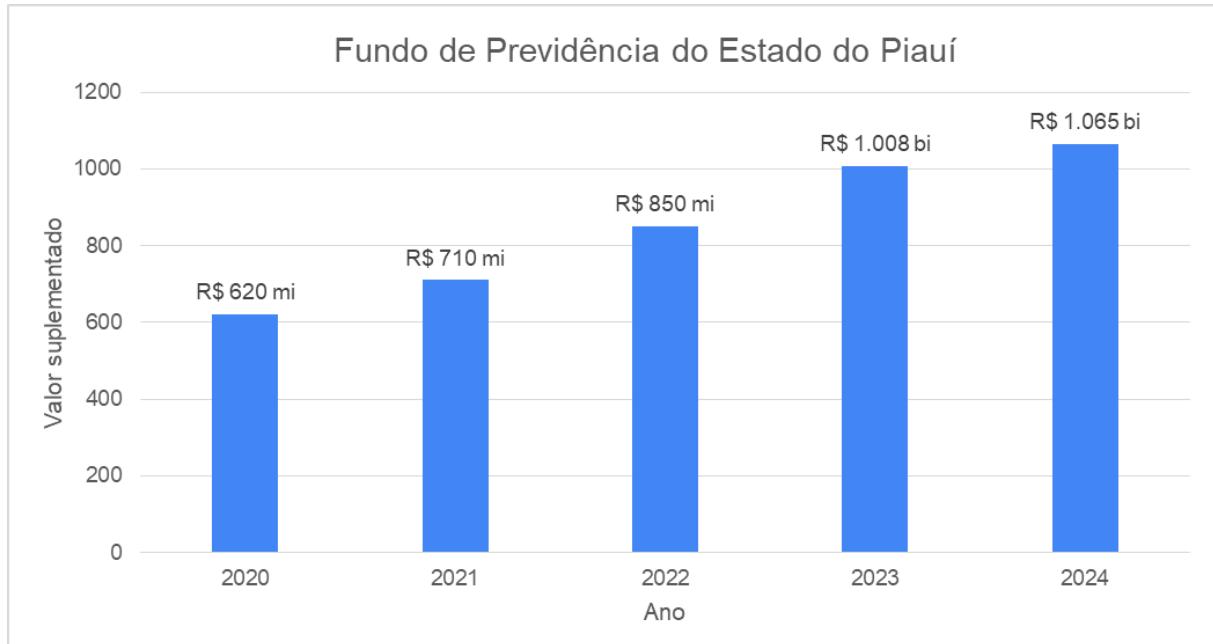
Esses dados demonstram que os recursos suplementares deixaram de ser exclusivamente emergenciais e passaram a integrar a dinâmica estrutural da execução orçamentária da educação estadual.

3.4.3 Fundo de Previdência do Estado do Piauí

A análise dos créditos adicionais destinados ao Fundo de Previdência do Estado do Piauí evidencia um crescimento acelerado no período de 2020 a 2024, refletindo o avanço do passivo previdenciário estadual. A suplementação revela não apenas o desequilíbrio atuarial do regime próprio de previdência, mas também a dependência de fontes orçamentárias não vinculadas para garantir o pagamento regular de aposentadorias e pensões.

A evolução dos valores suplementados é mostrada no gráfico 6 a seguir.

Gráfico 6 - Créditos suplementares do Fundo de Previdência do Estado do Piauí (2020-2024).



Fonte: Elaboração própria com base nos Balanços Gerais do Estado do Piauí (2020-2024).

Em 2020, foram suplementados R\$ 620 milhões, seguidos de R\$ 710 milhões em 2021. A partir de 2022, os valores ultrapassaram a casa dos R\$ 850 milhões, atingindo R\$ 1,008 bilhão em 2023 e R\$ 1,065 bilhão em 2024, segundo dados do BGE. Ressalta-se que, em 2024, 11,7% dos recursos executados pelo fundo tiveram

origem em fontes não vinculadas, evidenciando a pressão fiscal imposta pela previdência ao orçamento do Tesouro.

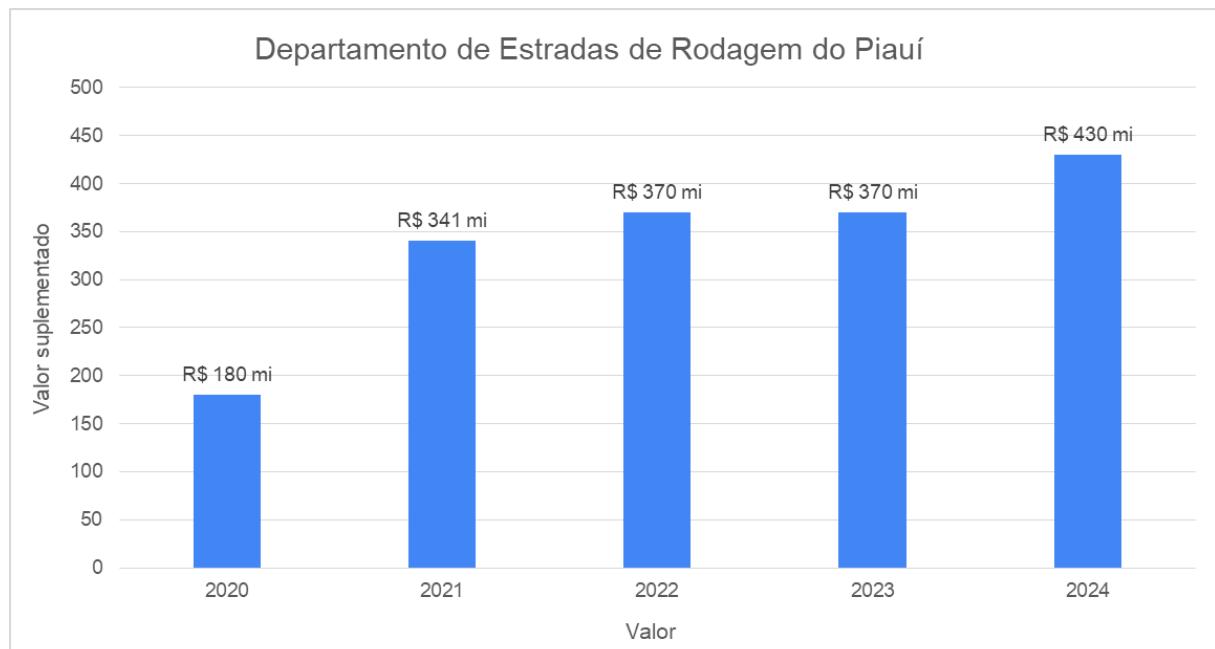
A recorrência desses reforços orçamentários compromete a autonomia financeira e aponta para a necessidade de uma revisão estrutural do modelo de financiamento previdenciário estadual.

3.4.4 Departamento de Estradas de Rodagem do Piauí (DER/PI)

O DER/PI apresentou variações significativas de suplementação, mas figura de forma consistente entre os órgãos mais contemplados, especialmente pela sua função estratégica no desenvolvimento da infraestrutura viária.

Esses dados revelam a priorização do setor de transportes na agenda pública estadual e sua dependência do mecanismo de créditos adicionais, como mostra o gráfico 7.

Gráfico 7 - Créditos suplementares do Departamento de Estradas de Rodagem do Piauí (2020-2024).



Fonte: Elaboração da autora com base nos Balanços Gerais do Estado do Piauí (2020-2024).

Em 2020, os créditos suplementares somaram R\$ 180 milhões, majoritariamente destinados à continuidade de projetos já iniciados. Em 2021, os valores saltaram para R\$ 341 milhões, refletindo novos investimentos em duplicações,

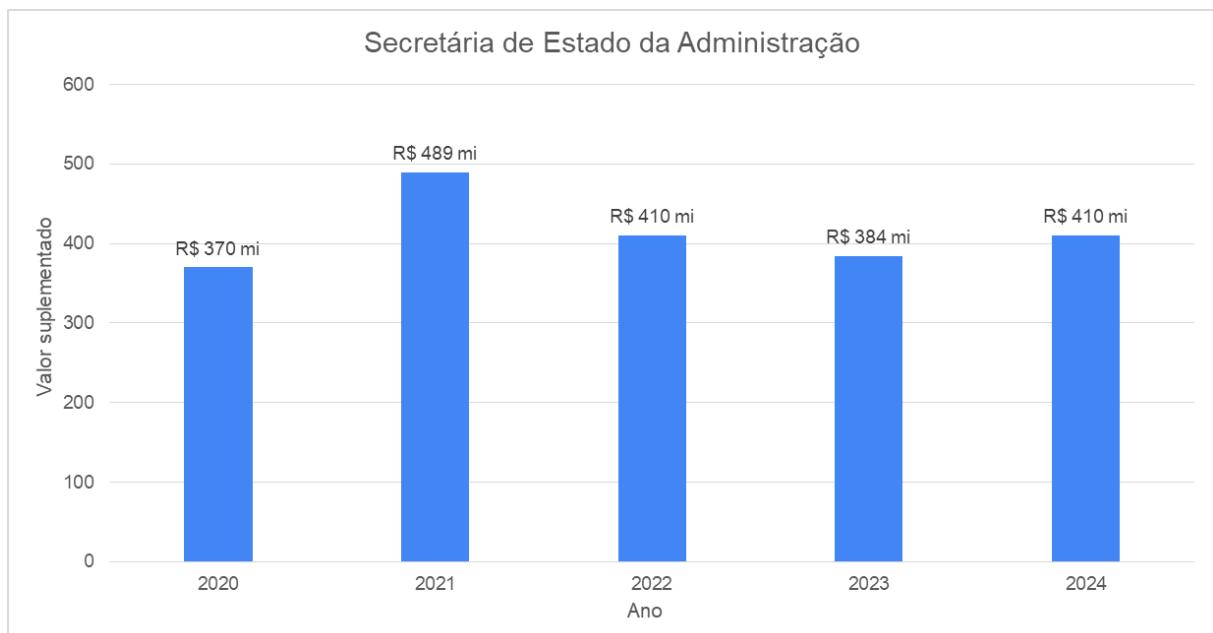
asfaltamento e construção de pontes. Em 2022 e 2023, o valor se estabilizou em torno de R\$ 370 milhões, mantendo o fôlego para execução de obras. Já em 2024, o órgão alcançou seu maior volume, com R\$ 430 milhões suplementados, vinculados a convênios com o BNDES e a contrapartidas de operações de crédito internas.

3.4.5 Secretaria de Estado da Administração

A Secretaria da Administração aparece entre os cinco órgãos com maiores valores de suplementação ao longo de todo o período. A explicação está na centralização de contratos de serviços gerais, gestão patrimonial, segurança institucional, além de investimentos em transformação digital da gestão pública.

O gráfico 8 abaixo evidencia essa regularidade nos repasses orçamentários.

Gráfico 8 - Créditos suplementares da Secretaria de Estado da Administração (2021-2024).



Fonte: Elaboração da autora com base nos Balanços Gerais do Estado do Piauí (2020-2024).

Em 2020, a suplementação foi de R\$ 370 milhões, crescendo para R\$ 489 milhões em 2021. Em 2022, houve leve queda para R\$ 410 milhões, seguida de nova redução em 2023, com R\$ 384 milhões. Em 2024, a pasta retomou o patamar anterior, com R\$ 410 milhões em créditos suplementares.

Esses valores demonstram que, mesmo em momentos de contenção de gastos, a manutenção da máquina pública requer reforços frequentes, sobretudo em áreas como vigilância patrimonial, informática e recursos humanos.

3.4.6 Análise Crítica

A análise das suplementações orçamentárias dos principais órgãos do Estado do Piauí entre 2020 e 2024 permite concluir que o crédito adicional suplementar deixou de ser um instrumento de exceção para tornar-se parte estrutural da execução orçamentária. Essa constatação levanta preocupações quanto à eficiência do planejamento inicial, à confiabilidade da LOA e à transparência da alocação de recursos públicos, como preconizado pelo artigo 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000).

Embora grande parte das justificativas apresentadas nos relatórios oficiais seja coerente com os desafios conjunturais enfrentados como a pandemia de COVID-19, a necessidade de investimentos em infraestrutura e a crise previdenciária, o padrão de elevada suplementação recorrente revela fragilidades na estimativa de receitas e despesas e compromete a previsibilidade da gestão fiscal.

Nesse contexto, recomenda-se maior rigor na elaboração das leis orçamentárias, com base em parâmetros técnicos e realistas, bem como o fortalecimento do acompanhamento da execução pelo Poder Legislativo e pelos órgãos de controle.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho teve como objetivo principal analisar o nível de suplementação orçamentária no Estado do Piauí, no período de 2020 a 2024, com base em dados extraídos dos Relatórios do Balanço Geral do Estado. A pesquisa buscou compreender não apenas os volumes e fontes de créditos suplementares utilizados, mas também a forma como esses instrumentos foram aplicados na prática, os órgãos mais beneficiados, as funções de governo contempladas e a composição das despesas entre custeio e investimento.

A metodologia adotada consistiu em um estudo de caso com abordagem mista, descritiva e analítica, utilizando documentos oficiais públicos como fonte primária de dados. As informações foram organizadas em planilhas eletrônicas, com o auxílio de gráficos e tabelas comparativas que permitiram mensurar, de forma clara, a expressividade dos créditos suplementares dentro da execução orçamentária estadual.

A análise foi sustentada por um referencial teórico consolidado em autores da contabilidade pública, como Giacomoni (2022), Rezende (2020), Santos (2015), entre outros, além da legislação pertinente, como a Lei nº 4.320/1964 e a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000).

Os resultados obtidos demonstram que o Estado do Piauí utilizou, de forma sistemática e crescente, os créditos suplementares como ferramenta central para viabilizar a execução orçamentária. A suplementação apresentou percentuais significativos em todos os exercícios analisados, superando 70% da dotação inicial em 2023 e 2024.

Além disso, os dados mostram que mais da metade da despesa realizada foi financiada por créditos adicionais em todos os anos observados, evidenciando a centralidade desse mecanismo na dinâmica orçamentária estadual.

Foi possível constatar que os recursos suplementares foram, em sua maioria, alocados em áreas estratégicas como saúde, educação, previdência e infraestrutura. As fontes de recursos predominantes foram a anulação de dotações, o superávit financeiro e o excesso de arrecadação, em consonância com o artigo 43 da Lei nº 4.320/1964. Esse padrão revela tanto a busca do governo por flexibilidade quanto a presença de fragilidades no planejamento orçamentário inicial.

Conforme destaca a literatura especializada, o uso recorrente da suplementação, embora legal e previsto na legislação vigente, pode comprometer a previsibilidade e a transparência do processo orçamentário, além de dificultar o controle social e a avaliação da eficiência fiscal. No caso do Piauí, os dados revelam que a suplementação deixou de ser uma medida excepcional para se tornar uma prática orçamentária recorrente e estrutural, o que reforça a necessidade de aprimoramento nos processos de elaboração da LOA.

Diante disso, conclui-se que o padrão elevado e constante de suplementações orçamentárias observadas no Estado do Piauí reflete uma combinação de fatores: rigidez das despesas públicas, incertezas econômicas, limitações de planejamento e decisões estratégicas do governo para viabilizar políticas públicas.

Esses elementos evidenciam a importância de repensar o modelo de planejamento fiscal adotado, promovendo maior integração entre previsão e execução, com base em estimativas realistas e ferramentas modernas de governança orçamentária.

Por fim, destaca-se que o Estado do Piauí reconheceu formalmente os desafios relacionados à elevada suplementação orçamentária e deu início a uma nova fase de modernização fiscal. Em junho de 2025, foi realizado o seminário Modernização Fiscal e Orçamentária: Perspectivas para a Qualidade do Gasto Público, promovido pela SEPLAN e SEFAZ, com apoio do BID, Banco Mundial e FGV, no Tribunal de Contas do Estado do Piauí. O evento apresentou diretrizes para um novo modelo orçamentário estadual, com ênfase na qualidade do gasto, previsibilidade fiscal e redução da dependência de créditos suplementares (Piauí, 2025).

Essa iniciativa confirma a relevância do tema tratado neste estudo e aponta para um alinhamento institucional em busca de maior eficiência, transparência e responsabilidade na gestão orçamentária.

Sugere-se, como continuidade deste estudo, a realização de análises comparativas com outros estados do Nordeste ou com perfil orçamentário semelhante, a fim de identificar padrões regionais de suplementação e discutir a eficácia dos mecanismos de planejamento e controle existentes. Tais comparações podem contribuir para o aperfeiçoamento das políticas de finanças públicas subnacionais, especialmente em contextos de alta vulnerabilidade fiscal.

Diante do cenário fiscal brasileiro, compreender como os entes federativos ajustam seus orçamentos é mais do que uma questão é uma exigência democrática.

Ao lançar luz sobre a suplementação orçamentária no Estado do Piauí, esta pesquisa busca contribuir para uma cultura de responsabilidade fiscal, transparência e eficiência no uso dos recursos públicos.

Mais do que números, este trabalho oferece indícios concretos sobre a qualidade do planejamento público, e levanta questões que merecem atenção contínua de pesquisadores, gestores e órgãos de controle.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L. Coordenação federativa em tempos de pandemia: desafios institucionais e políticos. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 54, n. 4, p. 595-613, jul./ago. 2020.

AFONSO, J. R. **Federalismo fiscal e responsabilidade na gestão pública**. In: Seminário Nacional de Contabilidade Pública, 2019, Brasília. Anais [...]. Brasília: Tesouro Nacional, 2019.

BALANÇO GERAL DO ESTADO. Disponível em:
<https://webas.sefaz.pi.gov.br/balanco-geral-do-estado/>. Acesso em: 02 mai. 2025.

BEZERRA, M. P.; ALMEIDA, J. R. A execução orçamentária em tempos de crise: uma análise comparativa entre estados do Nordeste. **Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento**, v. 26, n. 2, p. 77-94, 2022.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 1988. Disponível em:
https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/Legisla_CMO/const_fed.html. Acesso em: 26 set. 2024.

_____. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964**. Estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Diário Oficial da União: Brasília, 1964.

_____. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. Diário Oficial da União: Brasília, 2000. Disponível em:
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 26 jan. 2025.

_____. **Secretaria de Orçamento Federal**. Manual Técnico de Orçamento - MTO 2023. Brasília: SOF, 2023.

CAVALCANTE, P. L. O desafio da previsibilidade orçamentária no setor público: limites da suplementação e da gestão fiscal responsável. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 55, n. 3, p. 487-510, 2021.

GIACOMONI, J. C. **Orçamento público**. 15. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

_____. **Planejamento e orçamento público no Brasil: desafios e perspectivas**. São Paulo: Editora X, 2022.

IPEA. **Impactos da pandemia no orçamento público estadual**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2021.

MARION, J. C. **Contabilidade pública**. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

MOURA, C.; LIMA, F. Finanças públicas em tempos de crise: desafios e estratégias. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 57, n. 2, p. 45-62, 2023.

OLIVEIRA, J. R. **Administração financeira e orçamentária pública**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2020.

PIAUÍ. Governo do Estado do Piauí. Modernização fiscal e orçamentária: perspectivas para a qualidade do gasto público. Evento realizado no auditório do Tribunal de Contas do Estado do Piauí, Teresina, 25–26 jun. 2025. Promovido por SEPLAN e SEFAZ, com apoio do BID, Banco Mundial e FGV. Disponível em: <<https://www.seplan.pi.gov.br>>. Acesso em: 1 jul. 2025.

REZENDE, F. A nova contabilidade pública e os desafios do federalismo fiscal. **Revista do Tesouro Nacional**, v. 8, n. 1, p. 43-59, 2020.

SANTOS, B. S. **Democracia e participação**: o orçamento participativo de Porto Alegre. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2004.

SANTOS, R. G. **Planejamento governamental e orçamento público**. Brasília: IPEA, 2015.

TCE-PI. Tribunal de Contas do Estado do Piauí. **Relatório de fiscalização da gestão orçamentária 2023**. Teresina: TCE-PI, 2023.