

## **Eleições e despesas de capital em Saquarema: o RCPG impacta no jogo da legitimidade do gestor público?**

**Ian Dias Veloso de Almeida**

Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ)

Email: ianveloso7@gmail.com

**Waldir Jorge Ladeira dos Santos**

Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ)

Email: waldirladeira@facc.ufrj.br

### **Resumo**

Este artigo analisa os Relatórios Contábeis se o município de Saquarema que integra a Baixada Litorânea, à luz da Teoria da Legitimidade, adequou as despesas de capital às expectativas da sociedade durante os períodos eleitorais de 2017-2019 e 2021-2023. Para tal, adotou-se uma metodologia quantitativa, por meio de coleta de dados manual no SICONFI, para aplicação de estatística descritiva nos dispêndios de capital, utilizando o método comparativo para avaliar as variações nos investimentos nesses períodos em relação às expectativas sociais. Os resultados indicam uma evolução nos dispêndios de capital no que tange ao grupo de natureza da despesa 4 - investimentos em todos os períodos analisados por meio da aplicação da estatística descritiva em DCASP, com auxílio de conceitos de CASP com fulcro na teoria da legitimidade. Conclui-se que, apesar da possibilidade de existência de *accounting gimmicks*, a ciência contábil é um instrumento de avaliação do gestor para o fórum de modo a promover a *accountability* vertical, horizontal e diagonal, estimulando, por conseguinte a *stewardship*. Os resultados da contabilidade pública podem impactar positivamente ou negativamente na legitimidade do gestor público.

**Palavras-Chave:** Despesas de Capital; Teoria da Legitimidade; Tomada de Decisão; Baixada Litorânea do Estado do Rio de Janeiro; Brasil.

### **1 INTRODUÇÃO**

Este artigo examina o comportamento das despesas de capital, especificamente o grupo de natureza de despesa 4 – investimentos (Brasil, 2024) como medida de aderência dos gastos públicos as expectativas sociais durante o período eleitoral de 2017-2019 e 2021-2023, pelo governo de Saquarema, município que integra a Baixada Litorânea no Estado do Rio de Janeiro, no Brasil, comparando-os por meio de estatística descritiva se o chefe do Poder Executivo municipal atendeu as expectativas da sociedade, visto que segundo Silva *et al.* (2017, p. 2) as

ações governamentais que decorrem em desembolso financeiro são contabilizadas como despesas. As despesas públicas são classificadas de acordo com as categorias econômicas: despesas correntes e despesas de capital. No Brasil, o Conselho Federal de Contabilidade (CFC) é uma autarquia especial corporativa com personalidade jurídica de direito público. Ele é responsável por normatizar e orientar a prática contábil no país, assegurando que a profissão contábil seja exercida com ética e competência. O CFC define normas contábeis, regulamentos e princípios de contabilidade, além de fiscalizar o exercício da profissão pelos contabilistas registrados nos conselhos regionais de contabilidade (CRCs) de cada estado.

Nesse sentido, o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MDF, 14ª Edição) produzido pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) estabelece que tanto a despesa quanto a receita orçamentária são classificadas em duas categorias econômicas com os seguintes códigos, quais sejam, 3 - despesas correntes e 4 - despesas de capital, dessa maneira classificam-se na categoria 3 todas as despesas que não contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital e na categoria 4 aquelas despesas que contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital, então segundo Silva *et al.* (2017, p. 10) questionam, “o que os contribuintes/usuários dos recursos públicos, de forma idealizada, esperam? Com certeza que haja mais gastos em despesas de investimentos em detrimento das demais (inversões financeiras e amortização/refinanciamento de dívida). O que de forma simplificada são mais obras públicas e benfeitorias”. Entretanto, esta pesquisa não averigua a qualidade do gasto público.

Essa investigação é contextualizada pela Teoria da Legitimidade que segundo Dowling e Pfeffer (1975) afirmam que a legitimidade organizacional é [...] uma condição ou status que existe quando o sistema de valores de uma entidade é congruente com o sistema de valores do sistema social mais amplo do qual a entidade faz parte. Quando uma disparidade, real ou potencial, existe entre os dois sistemas de valores, há uma ameaça à legitimidade” (tradução nossa, 2025).

No entanto, ainda existe uma lacuna no campo dos estudos científicos dentro do escopo da tomada de decisão quanto a identificar índices/indicadores que podem fornecer comparabilidade entre Administrações Públicas de governos centrais, regionais e locais dentro de um mesmo País ou entre Países diferentes. Além disso, no campo normativo brasileiro, apesar da Lei n. 101 de 04.05.2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), ter sido um marco por ter estabelecido limites para despesa com pessoal, dívida consolidada, operações de crédito, garantias, o legislador brasileiro voltou a preocupar-se com a sustentabilidade da dívida pública.

No âmbito deste estudo, que trata de governos locais, a Baixada Litorânea<sup>1</sup> no Estado do Rio de Janeiro contempla dez municípios (Araruama, Cabo Frio, Armação dos Búzios, Arraial do Cabo, Silva Jardim, Casimiro de Abreu, Iguaba Grande, Saquarema, Rio das Ostras e São Pedro da Aldeia). A escolha pelo estudo do município de Saquarema está alinhada a quinta edição do Ranking de Competitividade dos Municípios que analisou o total de 404 municípios brasileiros (7,25% do universo de municípios), representando os municípios do país com população acima de 80 mil habitantes de acordo com a população oficial dos municípios com base nos dados definitivos do censo demográfico de 2022 (CLP, 2024).

---

<sup>1</sup> O município contemplado nesta pesquisa integra a região das Baixada Litorânea no Estado do Rio de Janeiro que nesta pesquisa é aplicada conforme a classificação da Fundação Centro Estadual de Estatísticas, Pesquisas e Formação de Servidores Públicos do Rio de Janeiro (CEPERJ, 2010), respeitando a atualização da Lei Complementar n. 158 de 26 de dezembro de 2013, que realocou Cachoeiras de Macacu e Rio Bonito para a Região Metropolitana (PINTO *et al.*, 2011).

Nessa toada, Saquarema se destacou entre os municípios que integram a supracitada mesorregião geográfica, pois na quinta edição do Ranking de Competividade dos Municípios alcançou a 58ª colocação, subindo 117 posições em relação a posição de 2023 e em relação aos municípios da região sudeste ocupa 37ª posição, justificando a escolha para este estudo por ter sido o município que alçou melhor colocação. Ademais, o município em estudo começou a receber a partir de 2017, anualmente, a etapa do Circuito Mundial da World Surf League (WSL), que segundo o Relatório de Impacto produzido pela Ernest Young (EY, 2023) movimentou mais de R\$ 97 milhões, impactando o PIB local em aproximadamente R\$ 35 milhões e gerando R\$ 12 milhões em impostos. Além disso, contribuiu para a criação de mais de 500 empregos, alcançou uma ocupação hoteleira de 100%, e atraiu R\$ 43 milhões em gastos turísticos, impactando o rendimento das famílias locais em R\$ 18 milhões.

O problema surge em períodos pré-eleição (Balaguer-Coll *et al.*, 2015). Os estudos de Balaguer-Coll *et al.* (2015, p.116) demonstraram “[...] que o aumento dos gastos municipais durante o mandato beneficia os resultados eleitorais dos governos locais” (tradução nossa, 2025) no sentido da reeleição. E ressaltam que os gastos correntes no período pré-eleitoral afetam positivamente as possibilidades de reeleição, provavelmente devido à visibilidade imediata desses gastos como uma maneira de melhorar os serviços públicos (Balaguer-Coll *et al.*, 2015).

Segundo Cuadrado-Ballesteros *et al.*, (2019, p.350) “[...] podem surgir custos de agência, já que o agente nem sempre está inclinado a agir no interesse do principal [...]. Diante do exposto, este artigo se dedica a investigar o seguinte problema da pesquisa: a luz da Teoria da Legitimidade, o município de Saquarema que integra a Baixada Litorânea no Estado do Rio de Janeiro investiu mais recursos de capital, durante os períodos eleitorais de 2017-2019 e 2021-2023, alinhados com as expectativas da sociedade?

Nesse contexto, objetiva de forma geral analisar se o município de Saquarema na Baixada Litorânea do Rio de Janeiro, à luz da Teoria da Legitimidade, gastou mais recursos em despesas de capital, especialmente no grupo de natureza de despesa 4 - investimentos em função das expectativas da sociedade durante o período eleitoral de 2017 a 2019 e 2021 a 2023.

Dentro do escopo deste estudo, para atender ao objetivo geral desta pesquisa delineou-se os objetivos específicos que incluem, analisar se o grupo de natureza de despesa 4 – investimentos contribuiu mais em relação aos demais GND dos dispêndios de capital (SILVA *et al.*, 2017), identificar a luz da teoria da legitimidade se a condição encontrada no período eleitoral de 2017 a 2019 e 2021 a 2023 do município de Saquarema em análise estatística descritiva é congruente com o sistema de valores do sistema social mais amplo do qual a entidade faz parte (Dowling, Pfeffer, 1975) e (Silva *et al.*, 2017), e propor Relatório Contábil de Propósito Geral das Entidades do Setor Público (RCPG) que proporcionem a leitor do RCPG a posição e a condição financeira dos municípios como proposta de *benchmarking* no setor público (Rodrigues, 2023).

A pesquisa é relevante pois segundo Sinervo e Haapala (2019, p. 558) "para tomar boas decisões, os decisores precisam compreender as operações financeiras e a situação financeira dos municípios que representam" (tradução nossa, 2025). Além disso, justifica-se, pois, Sinervo e Haapala (2019, p. 572) concluíram que, “embora a utilização do discurso político seja afetada por diferentes características individuais, os políticos locais usam informações financeiras para fundamentar suas opiniões e interpretações sobre a situação financeira de seus municípios” (tradução nossa, 2025). Diante do exposto, insta ressaltar a importância da Contabilidade Aplicada

ao Setor Público (CASP) como ferramenta objetiva de tomada de decisão pelos usuários dos bens e serviços públicos na manutenção ou não do gestor na Administração.

Por outro lado, existem limitações, por exemplo Deb (2019, p. 49) afirma: “a teoria da contabilidade postula que a contabilidade é a linguagem dos negócios, mas, infelizmente, ela se tornou tão complexa e técnica, com um monte de jargões, que os usuários médios não entendem seu conteúdo, e às vezes, nem mesmo os analistas” (tradução nossa, 2025). Tal fato, pode impactar negativamente no controle social, necessitando de maiores estudos.

Este estudo espera oferecer contribuições acadêmicas no estudo da contabilidade aplicada ao setor público e incentivá-la a ser utilizada como ferramenta objetiva de tomada de decisão pelo cidadão ou demais atores do controle social na incumbência da *accountability* vertical<sup>2</sup> ou diagonal<sup>3</sup> na Administração Pública, além de fornecer uma análise sobre as despesas de capital em períodos eleitorais distintos pela comparabilidade e aderência às expectativas do cidadão sobre o desenvolvimento das políticas públicas adotadas pelos gestores públicos em períodos eleitorais que podem impactar na tomada de decisão, fortalecendo meios de controle social. Espera-se também que os resultados incentivem a democracia no âmbito dos governos central, regional e local, promovendo estudos práticos sobre o comportamento do gasto público em diferentes legislaturas fomentando a transparência pública para a tomada de decisão.

## **2 REFERENCIAL TEÓRICO**

### **2.1 A Teoria da Legitimidade e as Políticas Públicas**

A Teoria da Legitimidade é desenvolvida por Suchman (1995, p. 574) como “uma percepção generalizada ou suposição de que as ações de uma entidade são socialmente desejáveis, adequadas ou apropriadas dentro de algum sistema socialmente construído de normas, valores, crenças e definições” (tradução nossa, 2025).

No contexto deste estudo, em que se preza pela análise das DCASP para o controle político, técnico, social e da mídia, além da importância para tomada de decisão, Beuren, Gubiani e Soares (2013, p. 851), afirmam que “embora não trate especificamente de evidenciação contábil, mas entendendo-a como um elemento inerente às estratégias da busca de legitimidade pelas organizações, via transparência e comunicação com o público[...]” apresenta-se os RCPGs como documentos contábeis capazes de legitimar as organizações.

Nessa toada, devido ao fato de os cidadãos receberem serviços do governo e de outras entidades do setor público, além de proverem parte dos recursos para esse fim, eles são classificados como usuários primários dos RCPGs. Esses serviços incluem, por exemplo: programas e políticas de bem-estar, educação pública, segurança nacional e defesa nacional (CFC, 2016). Segundo Souza (2006, p. 26) “a formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real”.

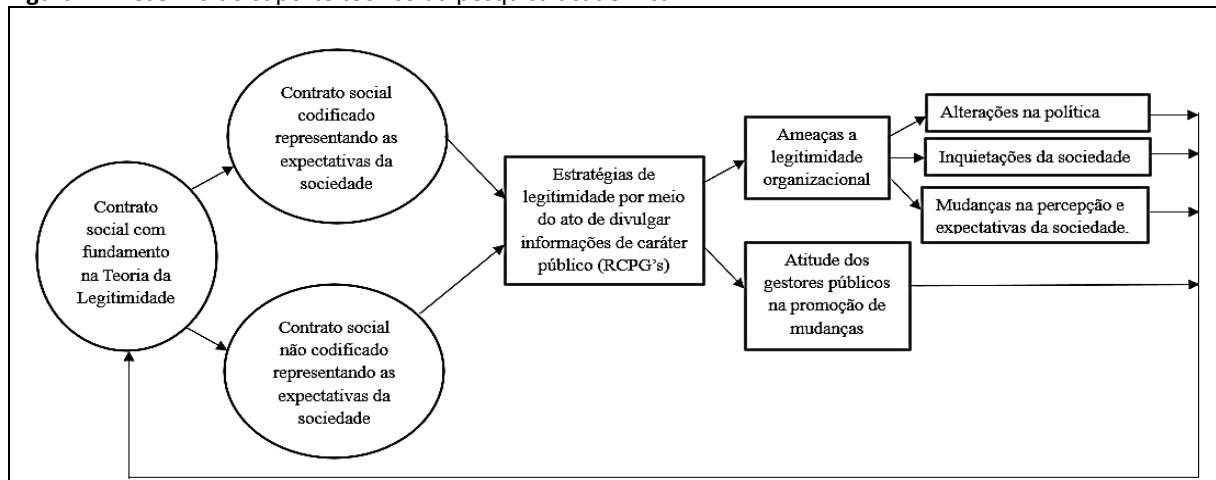
Para esclarecer o leitor, a Figura 1 apresenta o embasamento teórico deste estudo. A figura expõe a discrepância entre as ações e atitudes dos administradores públicos e as

<sup>2</sup> Diz respeito à capacidade da população de um estado de responsabilizar seu governo por meio de eleições e partidos políticos (SCHEDLER, DIA- MOND E PLATTNER 1999).

<sup>3</sup> Reflete a contribuição de atores não estatais para a responsabilização. As organizações da sociedade civil, a mídia independente e os cidadãos engajados podem usar uma ampla gama de ações para fornecer e ampliar as informações sobre o governo, responsabilizando-o assim (GRIMES, 2013; MALENA E FORSTER, 2004).

expectativas e percepções da comunidade, visando estabelecer um novo contrato social em resposta a desafios à legitimidade organizacional.

**Figura 1** - Desenho do suporte teórico da pesquisa acadêmica



**Fonte:** Adaptado de ISLAM; KOKUBU; NISHITANI (2021, p. 1754).

O modelo teórico adaptado de Islam, Kokubu e Nishitani (2021) articula a interação entre os contratos sociais, tanto codificados quanto não codificados, e a legitimidade organizacional dentro do contexto da divulgação pública de informações. O contrato social codificado está em consonância com as normas de funcionamento do Estado, ou seja, Constituição Federal de 1988, Constituições Estaduais ou Leis Orgânicas dos Municípios, normas, legislações, já o contrato não codificado é um conjunto de normas, valores e expectativas não escritas, mas aceitas pela sociedade, baseadas em convivência, justiça e moralidade, que orientam o comportamento social, ambos estão alinhados as expectativas da sociedade.

Dessa forma, as organizações devem operar em consonância com as normas formais e expectativas informais da sociedade para manter sua legitimidade. As estratégias de legitimidade, como a divulgação de informações de caráter público, em especial RCPG, servem como um mecanismo para alinhar as práticas organizacionais com os valores sociais, respondendo eficazmente tanto às expectativas codificadas quanto às não codificadas.

As inquietações sociais representam desafios significativos para a legitimidade organizacional, influenciando diretamente as percepções e expectativas da sociedade.

Nesse sentido, à *accountability*, como relação social, configura-se entre um ator e um fórum, onde o ator deve explicar e justificar suas ações, sujeitando-se ao questionamento, avaliação e julgamento do fórum. Essa relação implica consequências para o ator baseadas na avaliação do fórum, estabelecendo uma estrutura de responsabilidade que fomenta transparência e responsabilização em um contexto social amplo. Esse mecanismo é vital para a integridade de qualquer instituição, garantindo responsabilidade e resposta aos impactados pelas ações do ator (Bovens, 2007).

Por todo o exposto, o cidadão tem na contabilidade aplicada ao setor público (CASP), por meio das demonstrações contábeis aplicadas ao setor público (DCASP), uma ferramenta de análise de congruência entre a fala dos políticos, e a execução das políticas públicas para atender as demandas sociais.

## 2.2 Contabilidade Aplicada ao Setor Público para Julgamento

No Brasil, o governo e outras entidades do setor público elaboram orçamentos (CFC, 2016). Segundo Sohl *et al.* (2009, p.74) “uma pergunta recorrente que as autoridades eleitas

e os grupos de partes interessadas de contribuintes informados fazem é se os impostos de sua cidade são “razoáveis” e “justos” (tradução nossa, 2025).

A avaliação da eficiência e eficácia no setor público vai além da análise financeira, focando mais na qualidade e na abrangência dos serviços que a sociedade recebe. Diferentemente do setor privado, que busca lucros e retorno aos investidores, o setor público prioriza o bem-estar social e a gestão responsável dos recursos públicos. Nesse contexto, o RCPG torna-se ferramenta importante para avaliar o desempenho dessas organizações. Eles demonstram a situação patrimonial e os fluxos de caixa, para a tomada de decisões (CFC, 2016).

Esses relatórios permitem que os *stakeholders* avaliem se os serviços estão sendo entregues de forma econômica e eficaz, analisem a disponibilidade de recursos para futuros gastos e suas possíveis limitações, compreendam as mudanças necessárias na base tributária para sustentar os serviços atuais e identifiquem se a capacidade da entidade de oferecer serviços públicos melhorou ou piorou ao longo do tempo. Assim, os RCPG desempenham um papel vital na promoção da transparência e da boa governança no setor público, elementos indispensáveis para construir uma sociedade mais justa e equilibrada (CFC, 2016). Nesse sentido, Bovens (2007) detalha que a *accountability*<sup>4</sup> é efetiva quando existe uma relação obrigatória de justificativa entre um ator e um fórum que pode questionar e impor consequências. Está temática se insere no que a Controladoria Geral da União (CGU) define como governança pública<sup>5</sup>.

Desde a Constituição de 1988, o Brasil tem fortalecido a transparência e controle através de variadas legislações como a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), Lei da Transparência e Lei de Acesso à Informação (LAI), que visam melhorar a gestão fiscal e assegurar o direito ao acesso à informação, entretanto estudos anteriores apontam baixos níveis de transparência fiscal eletrônica, considerados incompatíveis com o desenvolvimento socioeconômico dos municípios e que a transparência está intimamente relacionado com a responsabilização, por todo o exposto, depreende-se que ainda há baixos níveis de responsabilização de gestores públicos no Brasil (Santana Júnior, 2010; Cruz, Silva e Santos, 2009).

Portanto, Ribczuk e Nascimento (2015, p. 220), afirmam “[...] a observância da boa Governança, da boa Governabilidade e da *Accountability* proporcionam uma Gestão Social, que pode considerar-se uma Gestão Pública eficiente, construindo a figura do bom gestor público”. Nesta seara, a governabilidade<sup>6</sup> se refere a capacidade do gestor público de governar e o nível de apoio da sociedade.

Insta salientar, que a sociedade pode e deve possuir a cultura<sup>7</sup> de realizar o controle social, e uma maneira é por meio da análise de portais de transparência da categoria econômica da

---

4 Bovens (2007) detalha que a *accountability* é efetiva quando existe uma relação obrigatória de justificativa entre um ator e um fórum que pode questionar e impor consequências.

5 Capacidade de avaliar e monitorar os mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade: Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/auditoria-e-fiscalizacao/competencias-tecnicas-de-auditoria/governanca-publica#:~:text=Capacidade%20de%20avaliar%20e%20monitorar,servi%C3%A7os%20de%20interesse%20da%20sociedade>, Consulta em: 07.02.2025.

6 Segundo Ribzuk e Nascimento (2015, p. 223), A governabilidade refere-se às condições políticas, a capacidade e legitimidade de que um governo tem, isto é, está vinculada a ação do governo em si, de “governar”.

7 Becker et al. (2016, p. 41) encontraram “[...] que instituições formais há muito desaparecidas podem ter um impacto persistente nas normas culturais de comportamento social, afetando assim o funcionamento das

despesa de capital que é classificada quanto ao Grupo de Natureza de Despesas (GND) que é um agregador de elementos de despesa orçamentária com as mesmas características quanto ao objeto de gasto. Dessa forma, o MDF (14ª Edição) segrega o objeto do dispêndio de capital em 4 - investimentos, 5 - inversões financeiras e 6 - amortização da dívida.

Segundo Pigatto *et al.* (2022, p. 60) as instituições orçamentárias amplamente aceitas como o excesso de rigidez e de detalhamento, com baixa flexibilização e responsabilização, podem ser rediscutidas apontando um caminho viável para o aumento da produtividade do setor público. Essa discussão abre uma avenida para pesquisas em temas já bastante discutidos, mas não resolvidos, como por exemplo, o debate sobre como o orçamento pode ser utilizado para aumentar a *accountability* e *stewardship* dos gestores públicos.

Em síntese, a CASP é um instrumento de *accountability* (prestação de contas e responsabilização) nas três dimensões<sup>8</sup>, quais sejam vertical, diagonal e horizontal, (Lührmann, A.; Marquardt; K. L., Mechkova; V., 2020).

### **2.3 Análise das Expectativas Sociais Entre GND's de Capital Utilizando Estatística Descritiva**

Estudos anteriores têm demonstrado que o estabelecimento de indicadores e *rankings* é importante para impactar na competitividade da Administração Pública dos municípios, criando verdadeiros benchmarkings (Sohl *et al.*, 2009). A título de exemplo, Gomes *et al.* (2024) demonstram como o ranking de competitividade, elaborado pelo Centro de Liderança Pública (CLP), serve como uma ferramenta para medir e estimular melhorias na gestão municipal, alinhando práticas administrativas com as expectativas de governança eficaz.

Nessa toada, o Índice de Gestão Municipal Aquila (IGMA) foi criado com o objetivo de acompanhar a evolução dos municípios brasileiros (Goularte; Cappellari; Minelli, 2023). Na metodologia das cidades excelentes ela é a bússola que possibilita o monitoramento de cada um dos pilares do ciclo virtuoso de desenvolvimento municipal. Sua arquitetura foi desenhada para possibilitar que qualquer cidadão consulte a situação do seu município, entender as principais prioridades e a busca de cidades espelho (Godoy; Rischele; Neves, 2021).

Além disso, Silva *et al.* (2017) analisaram como as despesas de capital do governo federal são percebidas pelos contribuintes, influenciando a legitimidade das ações governamentais. Eles utilizam a Teoria do Contribuinte/Usuário de recursos públicos para analisar as expectativas versus as aplicações reais dos recursos entre 1995 e 2010, demonstrando uma predominância de gastos com dívidas em detrimento de investimentos em obras públicas, o que pode não atender às expectativas dos contribuintes.

A pesquisa de Munhoz Junior *et al.* (2022) analisou a relação entre os ciclos políticos e os padrões de despesa pública nos municípios do Paraná entre 2017 e 2019, confirmando a existência de comportamento oportunista, utilizando a Teoria dos Ciclos Políticos. Observou-se que as despesas com pessoal reduziram em anos eleitorais, enquanto os investimentos aumentaram expressivamente nesse mesmo período, refletindo a tentativa dos gestores de sinalizar competência administrativa. Esses resultados corroboram estudos anteriores, como os de Klein e

---

interações entre os cidadãos e o estado". Nesse sentido, Amado (2024, p. 423) afirma que "a ideia de corrupção está intimamente ligada a moral e ética de determinada sociedade".

<sup>8</sup> Órgãos de supervisão, como o judiciário e o legislativo, atuam simultaneamente como agentes do cidadão e como mandantes na supervisão do executivo. A mídia e a sociedade civil têm um papel distinto e intermediário nesse contexto. Elas não delegaram poder ao governo e, portanto, não são mandantes em um sentido estrito. No entanto, contribuem para a prestação de contas e ampliando informações, ajudando a resolver a assimetria de informações entre governo e seus principais (CFC, 2016).

Sakurai (2015) e Drazen e Eslava (2010), que destacam o uso de gastos públicos como ferramenta para maximizar a popularidade política, particularmente em anos de eleições municipais. Assim, evidencia-se a relevância de investigar ferramentas que podem contribuir com o controle social em detrimento de distorções nos ciclos político-orçamentários.

### **3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS**

O estudo é categorizado conforme a sua natureza como aplicada, de acordo com Gil (2017), em relação aos seus propósitos é descritivo, conforme Gil (2017) também menciona, em termos de metodologia adota uma perspectiva quantitativa, segundo Proetti (2017), e com relação aos métodos utilizados baseia-se em levantamentos, conforme indicado por Oliveira (2007). A pesquisa de natureza aplicada é realizada com o objetivo de abordar e resolver problemas específicos identificados nas sociedades onde os investigadores vivem, conforme apontado por Gil (2017). Nesse sentido, esta pesquisa é aplicada a investigação das despesas de capital por meio de análise documental do Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO), das prestações de contas no Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SICONFI) do município de Saquarema durante os períodos eleitorais de 2017 a 2019.

O município de Saquarema que integra a Baixada Litorânea no Estado do Rio de Janeiro se destacou entre os municípios que integram a supracitada mesorregião geográfica, pois na quinta edição do Ranking de Competividade dos Municípios promovido pela CPL em 2024, alcançou a 58ª colocação, subindo 117 posições em relação a posição de 2023 e em relação aos municípios da região sudeste ocupa 37ª posição, justificando a escolha para este estudo, por ser um município alvo a ser observado pelos demais integrantes da mesma região.

Segundo Vergara (2016, p.46-47), a amostra foi não probabilística e tipificada, incluindo somente o elemento representativo da população-alvo que é composta por dez municípios (Araruama, Cabo Frio, Armação dos Búzios, Arraial do Cabo, Silva Jardim, Casimiro de Abreu, Iguaba Grande, Saquarema, Rio das Ostras e São Pedro da Aldeia). Utilizando dados da população estimada do IBGE (2024) baseados no censo demográfico de 2022, a amostra incluiu um município, representando 10,28% da população da Baixada Litorânea, ocupando a quinta posição sob o aspecto do critério populacional.

A coleta de dados teve início em 15.01.2025 e encerrou-se em 25.01.2025, examinou-se o grupo de natureza de despesa 4 – investimentos (BRASIL, 2024) como medida de aderência dos gastos públicos as expectativas sociais durante o período de 2017 a 2019 do Poder Executivo municipal de Saquarema aplicando-se uma metodologia uniforme em todas as situações. Inicialmente, investigou-se manualmente, ou seja, ingressava-se no portal eletrônico do SICONFI para extrair o anexo 01 – Balanço Orçamentário do RREO do 6º bimestre referente aos empenhos até o bimestre da tabela referente as despesas orçamentárias.

Justifica-se os empenhos relativos ao 6º bimestre, pois de acordo com o Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF14ª Edição, p. 178), o controle do déficit, entre as receitas realizadas e as despesas executadas nos cinco primeiros bimestres deverá ser feito pelas despesas liquidadas. No último bimestre o controle é direcionado para as “despesas empenhadas”, cujo valor deve ser igual à soma dos valores das colunas “despesas liquidadas” e “inscrites em restos a pagar não processados”.

Além disso, para segregar os grupos de natureza de despesa (GND) foram estabelecidas as seguintes nomenclaturas DESP\_EMP\_INV para o GND 4 – investimentos, DESP\_EMP\_INF para 5 – inversões financeiras e DESP\_EMP\_ARD para 6 – amortização da dívida.

O estudo dos dispêndios de capital teve como propósito realizar a análise descritiva das despesas de capital do município de Saquarema, nos períodos eleitorais de 2017-2019 e 2021-2023, análise da participação (porcentagem) dos GND's na despesa de capital, apuração do superávit ou déficit de capital, no período de 2017 a 2019, na moeda de 2019, comparações dos grupos de natureza da despesa com relação ao Produto Interno Bruto (PIB) e análises comparativas das variações das despesas de capital das gestões de governo dos Prefeitos do período de 2017 a 2019 e 2021 a 2023.

Para atingir a finalidade, os valores foram convertidos para a moeda de 2019 e 2023 pelo IGP-DI (Índice Geral de Preços - Disponibilidade Interna), calculados pela Fundação Getúlio Vargas (FGV), com auxílio da Calculadora do Cidadão<sup>9</sup> do Banco Central do Brasil (BACEN). Os valores do Produto Interno Bruto (PIB) foram extraídos do sítio eletrônico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), expressos a preços correntes.

Os métodos estatísticos aplicados incluíram o desvio-padrão, a média aritmética e o coeficiente de variação, dentro do escopo da estatística descritiva. Com a finalidade de tabulação e análise de dados utilizou-se o software Microsoft Office Excel 2007<sup>®</sup>. Adicionalmente, empregou-se o cálculo de porcentagem para examinar a estrutura das categorias de despesas em relação ao total de despesas, assim como sua proporção em relação ao Produto Interno Bruto (PIB).

#### 4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

##### 4.1 Análise Descritiva das Despesas de Capital do Município de Saquarema

Os dados sobre volume de recursos dispendidos em despesas de capital pelo município em análise foram obtidos por meio de acesso ao portal eletrônico SICONFI<sup>10</sup>, na aba Consultas, após Consultar Finbra<sup>11</sup> e RREO<sup>12</sup> e obtidas informações descritivas, conforme demonstrado na Tabela 1:

**Tabela 01** - Análise descritiva das despesas de capital no período de 2017 a 2019

| Município - Saquarema       |               |               |               | R\$ 1,00       |
|-----------------------------|---------------|---------------|---------------|----------------|
| Exercício Financeiro        | 2017          | 2018          | 2019          | Período        |
| DESP_EMP_INV                | 7.291.578,30  | 30.162.456,35 | 63.376.980,80 | 100.831.015,45 |
| DESP_EMP_INV                | 0,00          | 0,00          | 0,00          | 0,00           |
| DESP_EMP_INF                | 3.087.099,03  | 3.492.400,61  | 1.074.664,05  | 7.654.163,69   |
| DESP_EMP_ARD                | 10.378.677,34 | 33.654.856,96 | 64.451.644,85 | 108.485.179,15 |
| DESP_EMP_CAPITAL            | 3.459.559,11  | 11.218.285,65 | 23.133.325,96 | 36.161.726,38  |
| Média                       | 3.087.099,03  | 3.492.400,61  | 1.157.172,35  | 7.654.163,69   |
| Mediana                     | 3.660.030,52  | 16.498.800,50 | 36.284.467,00 | 56.135.855,00  |
| Desvio Padrão               | 0,00          | 0,00          | 0,00          | 0,00           |
| Mínimo                      | 7.291.578,30  | 30.162.456,35 | 64.451.644,85 | 100.831.015,45 |
| Máximo                      | 105,79        | 147,07        | 168,89        | 126,75         |
| Coeficiente de Variação (%) | 7.291.578,30  | 30.162.456,35 | 63.376.980,80 | 100.831.015,45 |

**Fonte:** Elaborado pelos autores (2025).

<sup>9</sup> Disponível no seguinte endereço na internet: <https://www.bcb.gov.br/meubc/calculadoradocidadao>.

<sup>10</sup> Disponível no seguinte endereço na internet: <https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/index.jsf;jsessionid=-5eHUcrXDv+N2ZtrZewBy1ph.node3>.

<sup>11</sup> Finbra (Finanças Municipais), Tesouro Transparente (2025).

<sup>12</sup> O Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) ajuda a compreender a situação fiscal do município, com dados sobre a execução orçamentária da receita e da despesa. A publicação do RREO é exigência da Constituição Federal exige em seu artigo 165, §3, e as normas para sua elaboração e publicação foram estabelecidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal, Tesouro Transparente (2025).

Da análise, depreende-se das despesas de capital do município de Saquarema no período de 2017 a 2019, que revela uma tendência de crescimento nos investimentos públicos, com ênfase nos gastos classificados como DESP\_EMP\_INV (Investimentos<sup>13</sup> – GND 4), que apresentaram um aumento expressivo de R\$ 7,29 milhões em 2017 para R\$ 63,37 milhões em 2019, totalizando R\$ 100,83 milhões no período. O que representa o aumento dos dispêndios públicos em aquisição de instalações, equipamentos e material permanente, execução de obras, inclusive as destinadas à aquisição de imóveis considerados necessários à realização destas últimas por exemplo. Em contrapartida, não foram registradas despesas na categoria DESP\_EMP\_INF (Inversões Financeiras<sup>14</sup> – GND 5), evidenciando a ausência de aportes em ativos financeiros ou participações acionárias.

No que se refere à DESP\_EMP\_ARD (Amortização da Dívida – GND 6), observou-se uma redução nos valores alocados, passando de R\$ 3,08 milhões em 2017 para R\$ 1,07 milhão em 2019, o que pode indicar uma diminuição do endividamento municipal. O crescimento contínuo das despesas de capital, que se expandiram de R\$ 10,37 milhões para R\$ 64,45 milhões no mesmo período, acumulando R\$ 108,48 milhões, reflete uma intensificação nos investimentos públicos. Entretanto, a análise estatística desses gastos sugere uma distribuição assimétrica, em que a média das despesas aumentou consideravelmente, enquanto a mediana permaneceu em valores mais baixos, apontando para a influência de investimentos pontuais e elevados sobre o total dos dispêndios. O crescimento do desvio padrão, que passou de R\$ 3,66 milhões em 2017 para R\$ 36,28 milhões em 2019, reforça a instabilidade na alocação dos recursos.

Além disso, o coeficiente de variação (CV), com aumento de 105,79% para 168,89% no período, demonstra um padrão de gastos altamente volátil. Segundo, Silva *et al.*, (2017, p. 12) a análise do CV “[...] é útil para verificar a variabilidade (dispersão) dos valores de uma série, calculado pela razão entre o desvio-padrão e a média aritmética, multiplicado por 100%. Quanto menor o resultado, menor a sua variação (dispersão), o que significa mais regularidade”.

Em síntese, dos resultados da Tabela 1 observa-se que não houve inversões financeiras, e quanto a legitimidade da atuação do chefe do executivo deste município no período em estudo, verifica-se que o valor máximo dispendido foi no GND – 4 investimentos no valor de R\$ 68.242.805,54, e o menor valor foi R\$ 0,00 no GND – 5 inversões financeiras. Portanto, atendeu aos critérios de legitimidade, no que tange ao contrato social implícito, em que se espera que ocorram maiores dispêndios no GND 4 – investimento conforme (Silva *et al.*, 2017)

#### **4.2 Análise da Participação dos Grupos de Natureza da Despesa na Despesa de Capital**

Com o propósito de examinar a participação (porcentagem) dos GND's na despesa de capital de Saquarema, procedeu-se a uma análise comparativa das frequências. Realizou-se análise da evolução percentual da despesa de capital segregada em seus três GND's por meio da Tabela 2:

<sup>13</sup> Classificam-se como investimentos as dotações para o planejamento e a execução de obras, inclusive as destinadas à aquisição de imóveis considerados necessários à realização destas últimas, bem como para os programas especiais de trabalho, aquisição de instalações, equipamentos e material permanente e constituição ou aumento do capital de empresas que não sejam de caráter comercial ou financeiro (BRASIL, 1964).

<sup>14</sup> Segundo a Lei n. 4.320/1964, que regula as normas financeiras para a gestão dos orçamentos e balanços de entidades públicas no Brasil, despesas são classificadas em "Inversões Financeiras", abrangendo a aquisição de imóveis, bens de capital usados, títulos de capital de empresas estabelecidas sem aumento de capital, e a formação ou expansão de capital de empresas com objetivos comerciais ou financeiros, incluindo operações bancárias ou de seguros. Além disso, "Transferências de Capital" são definidas como dotações para investimentos ou inversões financeiras realizadas por outras entidades, sem retorno direto, categorizadas como auxílios ou contribuições, originadas da Lei de Orçamento ou leis especiais, e também incluem dotações para a amortização da dívida pública (Brasil, 1964).

**Tabela 02** - Análise da participação (porcentagem) dos GND's na despesa de capital

| Município - Saquarema |                  |                   |                  | R\$              | 1,00 |
|-----------------------|------------------|-------------------|------------------|------------------|------|
| Exercício Financeiro  | DESP_EMP_INV (%) | DESP__EMP_INF (%) | DESP_EMP_ARD (%) | DESP_EMP_CAPITAL |      |
| 2017                  | 70,26            | 30.162.456,35     | 63.376.980,80    | 100.831.015,45   |      |
| 2018                  | 89,62            | 0,00              | 0,00             | 0,00             |      |
| 2019                  | 98,33            | 3.492.400,61      | 1.074.664,05     | 7.654.163,69     |      |
| Média (geral)         | 86,7             | 33.654.856,96     | 64.451.644,85    | 108.485.179,15   |      |

**Fonte:** Elaborado pelos autores (2025).

Da análise da Tabela 2, constata-se que a participação dos Grupos de Natureza de Despesa (GND) na despesa de capital do município de Saquarema entre 2017 e 2019 revela uma priorização dos investimentos (GND 4 - investimentos). A participação dessa categoria aumentou de 70,26% em 2017 para 98,33% em 2019, resultando em uma média de 86,07% no período. Por outro lado, não houve registros de despesas com inversões financeiras (GND 5), o que indica a ausência de políticas voltadas para a aquisição de ativos financeiros ou participações acionárias. Já a amortização da dívida (GND 6) sofreu uma redução significativa, caindo de 29,74% em 2017 para apenas 1,67% em 2019. Esse movimento pode refletir uma reestruturação financeira que liberou mais recursos para investimentos estratégicos. Esses dados sugerem que a gestão municipal direcionou esforços para fortalecer a infraestrutura e impulsionar o desenvolvimento local, ao mesmo tempo em que reduziu compromissos com amortizações. Essa estratégia pode trazer impactos positivos para a capacidade fiscal do município no longo prazo.

Entretanto, Silva e Freire (2021), concluíram que a utilização dos gastos sociais, alinhados a uma abordagem teórica dos regimes fiscais rígidos e da Teoria dos Ciclos Políticos Eleitorais, é influenciada pelo comportamento oportunista dos gestores e pelas práticas de *accounting gimmicks*<sup>15</sup>. Isto posto, quando as DCASP não são auditadas, se tornam frágeis, pois o gestor público em busca de gerenciamento de resultados pode tentar buscar atingir legitimidade por meio de artifícios contábeis.

Em resumo, apesar da CASP ser uma ferramenta de análise e tomada de decisão, gestores públicos podem ser pressionados pela busca da reeleição, e buscar por meio da divulgação do RCPG impactar de forma positiva sua governabilidade<sup>16</sup>.

#### 4.3 Apuração do Superávit ou Déficit de Capital (2017 a 2019)

Em prosseguimento à pesquisa, realizou-se a apuração do superávit ou déficit de capital, no período de 2017 a 2019, na moeda de 2019, por meio da Tabela 3 observar padrões e tendências, com suporte nos dados fornecidos pelo RREO 6º do bimestre.

**Tabela 03** - Apuração do superávit ou déficit de capital (2017 a 2019) em valores corrigidos para 2019

| Município - Saquarema                      |               |               |  | R\$           | 1,00 |
|--------------------------------------------|---------------|---------------|--|---------------|------|
| Exercício Financeiro                       | 2017          | 2018          |  | 2019          |      |
| Receita_De_Capital (A)                     | 448.864,02    | 5.611.413,40  |  | 3.922.386,40  |      |
| Desp_Emp_Capital (B)                       | 10.378.677,34 | 33.654.856,96 |  | 64.451.644,85 |      |
| Superavit/Déficit De Capital (C) = (A)/(B) | 0,0432        | 0,1667        |  | 0,0608        |      |

**Fonte:** Elaborado pelos autores (2025).

<sup>15</sup> Eventualmente, na publicação dos resultados governamentais pode ocorrer uma tendência à divulgação de informações positivas e que satisfaçam aos usuários do serviço público. A partir disso, surge uma atração à prática de artifícios contábeis, ou melhor, *accounting gimmicks*.

<sup>16</sup> A governabilidade refere-se às condições políticas, a capacidade e legitimidade que um governo tem, isto é, está vinculada a ação do governo em si, de "governar" (RIBZUK e NASCIMENTO, 2015).

Depreende-se da tabela 3, que não se apurou receita de capital suficientes para cobrir as despesas de capital (valor menor que 1) nos exercícios financeiros analisados. Pelo exposto, depreende-se que o município em análise aplicou os recursos originados de receita de capital nas despesas de capital. A luz da teoria da legitimidade há coerência entre a expectativa social e a aplicação das receitas de capital em despesas de capital.

A sociedade espera que os recursos originados da receita de capital sejam aplicados, em especial, no GND 4 – investimentos, em caso de obstáculos no setor público para suprir a demanda populacional sobre determinada função<sup>17</sup> da despesa pública, ou seja, por exemplo na ausência de infraestrutura para atender a saúde da população, a população irá clamar por obras para construção de hospitais.

Em suma, o gestor público atende a expectativa da sociedade quando consome os recursos públicos provenientes da receita de capital em despesas de capital de modo a contribuir com o aumento do valor agregado.

#### 4.4 Comparações dos Grupos de Natureza da Despesa com Relação ao PIB

Investigou-se por meio do portal eletrônico do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a evolução do Produto Interno Bruto (PIB). A ciência econômica, para cálculo do PIB, baseia-se na produção, enquanto a contabilidade utiliza o conceito contábil da realização da receita, isto é, baseia-se no regime contábil de competência. De acordo com a literatura econômica, valor adicionado, ou valor agregado, é uma forma prática e operacional de medir o Produto Interno Bruto (PIB) de uma economia (CFC, 2023). A seguir o Quadro 1, que apresenta o PIB a preços correntes em unidades de real.

**Quadro 1** - PIB a preços correntes (R\$ 1,00)

| Exercício | R\$               |
|-----------|-------------------|
| 2017      | 2.093.438.093,00  |
| 2018      | 3.104.960.313,00  |
| 2019      | 10.711.480.831,00 |

Fonte: IBGE, (2025)

Nessa toada, buscou-se averiguar a participação (percentual) dos GND's da despesa de capital em relação ao PIB.

**Tabela 04** - Análise comparativa dos GND's sobre o PIB

| Município - Saquarema |                      |                      | R\$                  | 1,00          |
|-----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|---------------|
| Exercício Financeiro  | DESP_EMP_INV/PIB (%) | DESP_EMP_INF/PIB (%) | DESP_EMP_ARD/PIB (%) | TOTAL/PIB (%) |
| 2017                  | 0,3483               | 0,0000               | 0,1475               | 0,4958        |
| 2018                  | 0,9714               | 0,0000               | 0,1125               | 1,0839        |
| 2019                  | 0,5917               | 0,0000               | 0,0100               | 0,6017        |
| Média (geral)         | 0,6371               | 0,0000               | 0,09                 | 0,7271        |

Fonte: Elaborado pelos autores (2025).

A análise da Tabela 4 destaca padrões importantes das despesas em relação à participação no PIB no município de Saquarema entre 2017 e 2019. Os investimentos (DESP\_EMP\_INV), que correspondem ao GND 4, apresentam alta volatilidade, atingindo em 2018 valores próximos a 1% do PIB, o que demonstra um foco intenso em investimentos de capital naquele ano.

<sup>17</sup> É o maior nível de agregação das diversas áreas de despesa que competem ao setor público. Disponível em: [http://www.orcamentofederal.gov.br/orcamentos-anuais/orcamento-1999/Portaria\\_Ministerial\\_42\\_de\\_140499.pdf/](http://www.orcamentofederal.gov.br/orcamentos-anuais/orcamento-1999/Portaria_Ministerial_42_de_140499.pdf/)

Insta ressaltar que, o ressurgimento de Saquarema como um local importante no circuito mundial de surf, particularmente após a vitória de Adriano de Souza em 2017 na Praia de Itaúna, sublinha o potencial para estudos econômicos que exploram o impacto desses eventos no PIB local.

A cidade é conhecida por ser um polo turístico atraente, cuja influência pode ser substancial na economia local. Pesquisas aprofundadas poderiam medir o aumento do fluxo turístico, o desenvolvimento dos setores de saúde, educação e serviços, além de examinar o efeito multiplicador sobre os negócios locais e o emprego. Tais análises quantitativas do impacto desses eventos no crescimento econômico de Saquarema seriam fundamentais para orientar políticas públicas e estratégias de desenvolvimento regional, utilizando o turismo esportivo como catalisador para um crescimento econômico sustentável.

Por outro lado, as inversões financeiras (DESP\_\_EMP\_INF, GND 5) permaneceram zeradas durante todo o período, indicando a ausência de aquisição de imóveis ou bens de capital já em utilização pela Administração, por exemplo.

Já, a amortização da dívida (DESP\_EMP\_ARD, GND 6) apresentou uma queda significativa, sugerindo uma gestão eficaz da dívida ou uma redução das obrigações com credores externos. A média geral, em resumo demonstra que 0,7271% do PIB foi destinado a despesas de capital no período.

#### **4.5 Análises Comparativas das Variações das Despesas de Capital das Gestões de Governo dos Prefeitos dos Períodos**

A partir de informações disponíveis no site do Tribunal Superior Eleitoral<sup>18</sup> (TSE), verificou-se a cronologia das eleições municipais que ocorreram nos anos de 2016 e 2020. Em 2016, as eleições diretas para prefeitos e vereadores ocorreram em 2 de outubro no primeiro turno e em 30 de outubro no segundo turno. Já em 2020, essas eleições foram realizadas em 15 de novembro para o primeiro turno e 29 de novembro para o segundo turno. No contexto do estudo dos RCPG's como ferramenta para tomada de decisão a luz da teoria da legitimidade, o período analisado abrange de 2017 a 2019 e 2021 a 2023.

Esse intervalo de tempo é significativo porque inclui os anos seguintes às eleições de 2016 e posterior às eleições de 2020. Quanto ao objeto desta análise busca-se analisar os gastos no mesmo período das despesas de capital e um possível impacto da análise dos RCPG's para tomada de decisão. Insta salientar que os dados obtidos via SICONFI foram atualizados até o exercício financeiro de 2023, e disposto na tabela a seguir:

**Tabela 05** - Análise comparativa entre dois mandatos - 2017 a 2019 e 2021 a 2023

| Município - Saquarema |               |               |                | R\$ 1,00       |
|-----------------------|---------------|---------------|----------------|----------------|
| Exercício Financeiro  | 2017          | 2018          | 2019           | Período        |
| DESP_EMP_INV          | 10.731.843,28 | 44.393.506,76 | 100.440.675,75 | 155.566.025,79 |
| DESP__EMP_INF         | 0,00          | 0,00          | 0,00           | 0,00           |
| DESP_EMP_ARD          | 4.543.633,99  | 5.140.161,93  | 1.703.141,77   | 11.386.937,69  |
| DESP_EMP_CAPITAL      | 15.275.477,27 | 49.533.668,69 | 102.143.817,52 | 166.952.963,48 |
| Média                 | 5.091.825,76  | 16.511.222,90 | 34.047.939,17  | 55.650.987,83  |
| Mediana               | 4.543.633,99  | 5.140.161,93  | 1.703.141,77   | 11.386.937,69  |
| Desvio Padrão         | 5.386.882,28  | 24.283.155,30 | 46.951.902,88  | 86.716.069,42  |
| Mínimo                | 0,00          | 0,00          | 0,00           | 0,00           |
| Máximo                | 10.731.843,28 | 44.393.506,76 | 100.440.675,75 | 155.566.025,79 |

<sup>18</sup> <https://www.tse.jus.br/eleicoes/historia/cronologia-das-eleicoes>

|                             |                |                |                |                |
|-----------------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| Coeficiente de Variação (%) | 105,79         | 147,07         | 168,89         | 155,82         |
| <b>Exercício Financeiro</b> | <b>2021</b>    | <b>2022</b>    | <b>2023</b>    | <b>Período</b> |
| DESP_EMP_INV                | 195.561.374,75 | 317.995.990,95 | 470.952.674,00 | 984.510.039,70 |
| DESP_EMP_INF                | 0,00           | 0,00           | 2.443.699,61   | 2.443.699,61   |
| DESP_EMP_ARD                | 3.064.488,76   | 2.678.836,96   | 2.786.946,00   | 8.530.271,72   |
| <b>Exercício Financeiro</b> | <b>2021</b>    | <b>2022</b>    | <b>2023</b>    | <b>Período</b> |
| DESP_EMP_CAPITAL            | 198.625.863,52 | 320.674.827,91 | 476.183.319,61 | 995.484.011,04 |
| Média                       | 66.208.621,17  | 106.891.609,30 | 158.727.773,20 | 331.828.003,68 |
| Mediana                     | 3.064.488,76   | 2.678.836,96   | 2.786.946,00   | 8.530.271,72   |
| <b>Exercício Financeiro</b> | <b>2021</b>    | <b>2022</b>    | <b>2023</b>    | <b>Período</b> |
| Desvio Padrão               | 112.033.249,16 | 182.826.663,82 | 270.394.750,25 | 565.247.416,36 |
| Mínimo                      | 0,00           | 0,00           | 2.443.699,61   | 2.443.699,61   |
| Máximo                      | 195.561.374,75 | 317.995.990,95 | 470.952.674,00 | 984.510.039,70 |
| Coeficiente de Variação (%) | 169,21         | 171,04         | 170,35         | 170,34         |

**Fonte:** Elaborado pelos autores (2025).

A Tabela 5 fornece uma análise comparativa detalhada das variações nas despesas de capital sob diferentes gestões municipais em Saquarema, cobrindo os períodos de 2017 a 2019 e de 2021 a 2023. Nota-se um aumento substancial nos investimentos (DESP\_EMP\_INV) de aproximadamente R\$ 155 milhões no primeiro período para quase R\$ 985 milhões no segundo período. Durante todo o tempo analisado, as inversões financeiras (DESP\_EMP\_INF) foram praticamente inexistentes, exceto por uma pequena alocação em 2023. A amortização da dívida (DESP\_EMP\_ARD) apresentou decréscimo no primeiro período e estabilizou-se no segundo. Esse aumento significativo nos investimentos reflete, possivelmente, uma política de expansão de infraestrutura após as eleições de 2020.

Em síntese, o período estudado abrange a gestão do município pelo mesmo gestor público durante duas legislaturas seguidas em que houve a reeleição, em bases de análise dos RCPG's como ferramenta para tomada de decisão, os dispêndios de capital no GND 4 – investimentos estariam alinhados com a teoria da legitimidade, considerando os valores do sistema social mais amplo.

## 5 DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Segue as mesmas normas indicadas na Introdução, Referencial Teórico, Metodologia e Resultados. Os resultados desta pesquisa com amparo na estatística descritiva, confirmam que o município de Saquarema que integra a Baixada Litorânea no Estado do Rio de Janeiro, melhor colocado no Ranking de Competitividade dos Municípios na edição de 2024, ocupando a 58ª colocação, gastou maior volume de recursos públicos no grupo de natureza de despesa 4 – investimentos, ou seja, em todo o período analisado (2017 a 2019) e (2021 a 2023) contribuiu mais em relação aos demais GND dos dispêndios de capital (Silva *et al.*, 2017). Isso demonstra uma possível política de expansão de ativos e infraestrutura.

A luz da teoria da legitimidade, a condição encontrada no período eleitoral do município em análise é congruente com o sistema de valores do sistema social mais amplo do qual a entidade faz parte (Dowling; Pfeffer, 1975), uma vez que segundo Silva *et al.* (2017, p. 10) afirmam que “os contribuintes esperam mais despesas de investimentos em detrimento das demais (inversões financeiras e amortização/refinanciamento de dívida). O que de forma simplificada são mais obras públicas e benfeitorias”.

Portanto, este estudo propõe que o Relatório Contábil de Propósito Geral das Entidades do Setor Público seja utilizado para tomada de decisão no âmbito da *accountability* vertical, de forma a produzir informações capazes de influenciar na decisão eleitoral em bases objetivas.

Nesse sentido, (Iacuzzi, 2021) estudou Iacuzzi (2021, p. 85) que "os indicadores financeiros são utilizados para quatro propósitos principais: transparência e *accountability* compliance, monitoramento de performance e *benchmarking*, ao obter acesso a saúde financeira dos municípios e ajudar em momentos de crises<sup>19</sup> provocadas por variáveis externas" (tradução nossa, 2025).

Insta salientar a crescente iniciativa de organizações como o IGMA (Índice Aquila de Gestão Municipal) e o CLP (Ranking de Competitividade dos Municípios) que são fundamentais para avaliar o desempenho de administrações municipais utilizando uma ampla gama de indicadores. Estes *rankings* medem a eficiência em áreas críticas como educação, saúde e infraestrutura, e promovem transparência, incentivando assim a implementação de melhorias e ajudando tanto gestores quanto cidadãos na tomada de decisões informadas. Ao destacar melhores práticas e facilitar o *benchmarking*, esses índices desempenham um papel crucial em orientar políticas públicas eficazes e impulsionar o desenvolvimento sustentável nos municípios.

**Quadro 2** - Resumo dos resultados.

| Tabelas – estatística descritiva                                                                    | Resultado | Observação                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>T1.</b> Análise descritiva das despesas de capital no período de 2017 a 2019                     | Aderente  | Entre 2017 e 2019, o município experimentou um aumento substancial nas despesas de capital, saltando de R\$ 10,3 milhões para R\$ 64,4 milhões, com ênfase em investimentos no Grupo de Natureza da Despesa 4 (GND 4). Esse crescimento reflete uma priorização dos investimentos em infraestrutura e atendimento às expectativas sociais. No entanto, a alta volatilidade desses investimentos, indicada pelo coeficiente de variação, sugere uma falta de previsibilidade fiscal que pode comprometer a sustentabilidade financeira a longo prazo.              |
| <b>T2.</b> Análise da participação (porcentagem) dos GND's na despesa de capital                    | Aderente  | No período de 2017 a 2019, houve uma alteração significativa na distribuição do orçamento de capital do município, com o percentual destinado ao GND 4 (investimentos) aumentando de 70,26% para 98,33%, enquanto a parcela alocada ao GND 6 (amortização da dívida) reduziu de 29,74% para 1,67%. Além disso, o GND 5 (inversões financeiras) manteve-se inativo, sem alocações. Essa mudança indica uma clara priorização dos investimentos em infraestrutura, possivelmente aderente às expectativas da sociedade.                                             |
| <b>T3.</b> Apuração do superávit ou déficit de capital, no período de 2017 a 2019, na moeda de 2019 | Aderente  | Durante o período analisado, o município enfrentou um déficit de capital contínuo, evidenciado pelo fato de que as receitas de capital não foram suficientes para cobrir os investimentos realizados. O ano de 2018 registrou o maior percentual de cobertura das despesas com receitas de capital, alcançando 16,67%. O município em análise aplicou os recursos originados de receita de capital nas despesas de capital. A luz da teoria da legitimidade há coerência entre a expectativa social e a aplicação das receitas de capital em despesas de capital. |
| Tabelas – estatística descritiva                                                                    | Resultado | Observação                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
| <b>T4.</b> Análise comparativa dos GND's sobre o PIB                                                | Aderente  | A análise da Tabela 4 revela que, de 2017 a 2019, Saquarema investiu significativamente em despesas de capital correspondentes ao GND 4, especialmente em 2018 com                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |

<sup>19</sup> Recentemente, Henkes (2024, p. 1) concluiu que "o mês de maio de 2024 registrou a maior ou uma das maiores tragédias climáticas do estado do Rio Grande do Sul".

|                                                                                                                                                                              |          |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                                                                                                                                                              |          | 0,9714% do PIB, sugerindo aderência às expectativas da sociedade. Inversões financeiras permaneceram nulas, enquanto a amortização da dívida caiu drasticamente, indicando gestão eficaz da dívida. O turismo esportivo surge como influenciador econômico importante, merecendo estudos adicionais sobre seu impacto no desenvolvimento local. |
| <b>T5.</b> Análises comparativas das variações das despesas de capital das gestões de governo dos Prefeitos dos períodos respectivamente estudados 2017 a 2019 e 2021 a 2023 | Aderente | Durante duas legislaturas consecutivas sob a mesma liderança reeleita em Saquarema, os investimentos em capital (GND 4) demonstram alinhamento com a teoria da legitimidade, refletindo os valores do sistema social mais amplo e atendendo às expectativas de desenvolvimento sustentável do município.                                        |

**Fonte:** Elaborado pelos autores, (2025)

O Quadro 2 resume os achados deste estudo, com base na análise estatística descritiva dos dados à luz da teoria da legitimidade em detrimento do dispêndio de capital no GND - 4.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo, em atenção ao objetivo formulado, analisou o gasto público de capital do município de Saquarema, na região da Baixada Litorânea no Estado do Rio de Janeiro, especialmente o GND 4 - investimentos durante dois períodos eleitorais distintos, de 2017-2019 e 2021-2023, analisou a participação (porcentagem) dos GND's na despesa de capital, apurou o superávit ou déficit de capital, no período de 2017 a 2019, na moeda de 2019, comparou os grupos de natureza da despesa com relação ao Produto Interno Bruto (PIB) e analisou comparativamente as variações das despesas de capital das gestões de governo dos Prefeitos do período de 2017 a 2019 e 2021 a 2023.

Os resultados indicam uma evolução nos dispêndios de capital no que tange ao grupo de natureza da despesa deste estudo em todos os períodos analisados por meio da aplicação da estatística descritiva em DCASP, com auxílio de conceitos de CASP com fulcro na teoria da legitimidade (Dowling; Pfeffer, 1975). Conclui-se que, apesar da possibilidade de existência de *accounting gimmicks* (Silva; Freire, 2021), a ciência contábil é um instrumento de avaliação do gestor para o fórum quais sejam *accountabilities* vertical, horizontal e diagonal, estimulando, por conseguinte a *stewardship* (Pigatto *et al.*, 2022). Os resultados da contabilidade pública podem impactar positivamente ou negativamente na legitimidade do gestor público.

A amostra do estudo, foi extraída de uma base pública de dados de um município, restrita a um período específico, não permite generalizações para outros períodos ou localidades. Contudo é aderente ao estudo da legitimidade do gestor público com base da análise das despesas que contribuem para formação do patrimônio público em detrimento da aquelas que se referem ao custeio da máquina pública pela análise das prestações de contas à STN, por meio do SICONFI e aponta para a necessidade de divulgação de relatórios de desempenho no setor público para facilitar a tomada de decisão pelo cidadão.

Sugere-se que pesquisas futuras investiguem, por meio de métodos qualitativos, a percepção da sociedade sobre políticas públicas que consumam recursos da categoria econômica despesa de capital, especialmente o grupo de natureza de despesa - investimentos nas funções educação, saúde e segurança realizados pelos municípios da Baixada Litorânea em períodos eleitorais. Tais estudos poderiam incluir entrevistas detalhadas e grupos focais com *stakeholders* locais para aprofundar o entendimento sobre como esses investimentos atendem ou não às expectativas da comunidade e influenciam a legitimidade percebida dos governos municipais.

## REFERÊNCIAS

- AMADO, M. A. B. J. A luta contra a corrupção no contexto do Brasil Império. **Lumen et Virtus**, [s.l.], v. 15, n. 38, 23 jul. 2024.
- BALAGUER-COLL, M. T. et al. Local governments' re-election and its determinants: New evidence based on a Bayesian approach. **European Journal of Political Economy**, v. 39, p. 94-108, 2015.
- BECKER, S. O.; BOECKH, K.; HAINZ, C.; WOESSMANN, L. The Empire Is Dead, Long Live the Empire! Long-Run Persistence of Trust and Corruption in the Bureaucracy. **The Economic Journal**, v. 126, n. 590, p. 40-74, 2016.
- BENEGAS, M. B.; HOLANDA, R. H.; LIMA, S. M. L. Uma análise exploratória dos dados sobre gastos com pessoal nos municípios do Ceará. **Revista Razão Contábil e Finanças**, v. 14, n. 2, 2024.
- BEUREN, I. M.; GUBIANI, C. A.; SOARES, M. Estratégias de legitimidade de Suchman evidenciadas nos relatórios da administração de empresas públicas do setor elétrico. **Revista de Administração Pública**, v. 47, p. 849-876, 2013.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 31 jan. 2025.
- BRASIL. **Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 maio 2000. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm). Acesso em: 31 jan. 2025.
- BRASIL. **Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do artigo 5º, no inciso II do § 3º do artigo 37 e no § 2º do artigo 216 da Constituição Federal, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 18 nov. 2011. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm). Acesso em: 31 jan. 2025.
- BRASIL. **Lei n. 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: seção 1, Brasília, DF, 23 mar. 1964. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4320.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm). Acesso em: 01. fev de 2025.
- CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE (CFC). **Norma Brasileira de Contabilidade Técnica do Setor Público Estrutura Conceitual – NBCT SPEC**. Disponível em: <https://www1.cfc.org.br/sisweb/SRE/docs/NBCTSPEC.pdf>. Acesso em: 31 jan. 2025.
- CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE. **NBC TG 09 – Demonstração do Valor Adicionado**. Revisão 1. Brasília, 2025. Disponível em: [https://www1.cfc.org.br/sisweb/SRE/docs/NBCTG09\(R1\).pdf](https://www1.cfc.org.br/sisweb/SRE/docs/NBCTG09(R1).pdf). Acesso em: 01 fev. 2025.
- CRUZ, C. F.; SILVA, L. M.; SANTOS, R. Transparência da Gestão Fiscal: Um Estudo a partir dos Portais Eletrônicos dos Maiores Municípios do Estado do Rio de Janeiro. **Contabilidade Gestão e Governança**, Brasília-DF, v. 12, n. 3, 2010.
- CUADRADO-BALLESTEROS, B.; SANTIS, S.; CITRO, F.; BISOGNO, M. Does financial health influence the re-election of local governments?, **Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management**, Vol. 31 No. 3, pp. 345-363, 2019.
- DOWLING, John; PFEFFER, Jeffrey. Organizational legitimacy: Social values and organizational behavior. **Pacific Sociological Review**, v. 18, n. 1, p. 122-136, 1975.
- DRAZEN, A; ESLAVA, M. Electoral manipulation via voter-friendly spending: Theory and evidence. **Journal of Development Economics**, [s. l.], v. 92, n. 1, p.39–52, 2010.

- ERNEST YOUNG BRASIL. **EY Vivo Rio Pro Corona WSL**. 2025. Disponível em: <[https://www.ey.com/pt\\_br/insights/media-entertainment/ey-vivo-rio-pro-corona-wsl](https://www.ey.com/pt_br/insights/media-entertainment/ey-vivo-rio-pro-corona-wsl)>. Acesso em: 28 jan. 2025.
- GODOY, R.; RISCHLE, L.; NEVES, R. **Cidades excelentes**: gestão que transforma a realidade dos municípios brasileiros. Belo Horizonte: AQUILA, 2021.
- GOULARTE, J. L. L.; CAPPELLARI, G.; MINELLI, L. Análise de indicadores financeiros e orçamentários dos municípios com melhor classificação no IGMA 2021. **Contabilometria - Brazilian Journal of Quantitative Methods Applied to Accounting**, v. 10, n. 2, p. 115-129, jul./dez., 2023
- GRIMES, M. The Contingencies of Societal Accountability: Examining the Link Between Civil Society and Good Government. **St Comp Int Dev**, v. 48, p. 380–402, 2013.
- HENKES, J. A. Tragédia climática e ambiental: mais de 90% dos municípios e das indústrias do rio grande do sul foram duramente impactadas com os recentes eventos climáticos. **Revista Brasileira de Meio Ambiente e Sustentabilidade**, [S. l.], v. 4, n. 2, p. 1–4, 2024.
- IACUZZI, S. An appraisal of financial indicators for local government: a structured literature review. **Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management**, v. 34, n. 6, p. 69-94, 2022.
- ISLAM, M. T.; KOKUBU, K.; NISHITANI, K. Corporate social reporting in the banking industry of Bangladesh: a test of legitimacy theory. **Social Responsibility Journal**, v. 17, n. 2, p. 198-225, 2021.
- JUNIOR, J. P. M.; et al. O efeito do ano eleitoral sobre os gastos públicos dos municípios do Paraná The effect of the election year on public expenditure in the municipalities of Paraná. **Brazilian Journal of Development**, v. 8, n. 5, p. 35102-35123, 2022.
- KLEIN, F. A.; SAKURAI, S. N. Term limits and political budget cycles at the local level: evidence from a young democracy. **European Journal of Political Economy**, [s. l.], v. 37, p. 21–36, 2015.
- LÜHRMANN, A.; MARQUARDT, K. L.; MECHKOVA, V. Constraining governments: new indices of vertical, horizontal, and diagonal accountability. **American Political Science Review**, v. 114, n. 3, p. 811–820, 2020.
- MALENA, C.; FORSTER, R. Social Accountability: An Introduction to the Concept and Emerging Practice. **World Bank Working Paper**, n. 31042, 2004.
- OLIVEIRA, D. T.; OLIVEIRA, A. G. A dependência de pequenos municípios brasileiros às transferências externas: desafios no Federalismo. **Cuadernos de Educación y Desarrollo**, v. 16, n. 7, p. e4836-e4836, 2024.
- OLIVEIRA, M. M. **Como fazer pesquisa qualitativa**. Petrópolis: Vozes, 2007.
- PAIVA DIAS, G. Local governments on Facebook: What content encourages citizen participation and what type of municipalities post it the most? In: Proceedings of the 15th **International Conference on Theory and Practice of Electronic Governance**, 2022.
- PIGATTO, J. A. M.; et al. Instituições orçamentárias e capacidade de resposta a crises. **Revista Fipecafi de Contabilidade, Controladoria e Finanças**, v. 3, n. 1, p. 45-68, 2022.
- PINTO, R. M. F. M.; et al. A região da baixada litorânea do Rio de Janeiro: interações entre o turismo e urbanização. **Revista Espaço e Geografia**, v. 14, n. 2, p. 191: 223-191: 223, 2011.
- PROETTI, S. As pesquisas qualitativa e quantitativa como métodos de investigação científica: um estudo comparativo e objetivo. **Revista Lumen**, v. 2, n. 4, p. 01-23, jan./jun., 2017.
- RANKING DE COMPETITIVIDADE DOS MUNICÍPIOS. **Squarema**. Disponível em: <<https://municipios.rankingdecompetitividade.org.br/RJ/squarema/Geral/ranking-geral>>. Acesso em: 25 jan. 2025.

RIBCZUK, P.; NASCIMENTO, A. R. Governança, governabilidade, accountability e gestão pública: critérios de conceituação e aferição de requisitos de legitimidade. **Revista Direito Mackenzie**, São Paulo, v. 9, n. 2, 2015.

SCHEDLER, A.; DIAMOND, L.; PLATTNER, M. 1999. **The Self-restraining State**: Power and Accountability in New Democracies. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers.

SILVA, M. C.; et al. "Despesas de capital do governo federal: análises na percepção esperada pelo contribuinte/usuário". **Revista Contábil e Finanças**, v. 8, n. 2, 2017.

SILVA, N. O.; FREIRE, F. S. Gastos sociais e accounting gimmicks: uma percepção dos ciclos políticos eleitorais nos municípios do centro-oeste brasileiro. **Contabilidade Vista & Revista**, [s. l.], v. 32, n. 1, p. 218–246, 2021.

SINERVO, L.-M.; HAAPALA, P. Presence of financial information in local politicians' speech. **Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management**, v. 31, n. 4, p. 558-577, 2019.

SOHL, S. et al. Measuring the financial position of municipalities: Numbers do not speak for themselves. **Public Budgeting & Finance**, v. 29, n. 3, p. 74-96, 2009.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, p. 20-45, 2006.

SUCHMAN, Mark C. Managing legitimacy: Strategic and institutional approaches. **Academy of Management Review**, v. 20, n. 3, p. 571-610, 1995.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). **Governança no Setor Público**. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/governanca-no-setor-publico/>. Acesso em: 08 fev. 2025.

VERGARA, S. C. **Projetos e relatórios de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 16. ed, p. 43, 2016.

ZIMMERMAN, J. L. The municipal accounting maze: An analysis of political incentives. **Journal of accounting research**, p. 107-144, 1977.