



**Editor Responsável:** Jorge Katsumi Niyama  
Jomar Miranda Rodrigues  
**Editor Associado:** Joao Abreu de Faria Bilhim  
**Processo de Avaliação:** Double Blind Review pelo SEER/OJS

## Planejamento versus Execução: Evidências sobre Gestão Orçamentária em Municípios Paulistas (2014–2023)

### RESUMO

**Objetivo:** Analisar a coerência entre planejamento e execução orçamentária em 644 municípios paulistas (2014–2023), a partir de indicadores desagregados da dimensão I-Plan do IEGM, com foco na estabilidade do orçamento, aderência físico-programática e consistência físico-financeira.

**Método:** Estudo quantitativo, longitudinal e descritivo com dados do AUDESP/IEGM. Foram examinadas três dimensões: (i) alterações orçamentárias no exercício; (ii) correspondência entre metas físicas e entregas; e (iii) confronto entre resultados físicos e recursos financeiros. Os indicadores foram padronizados e reescalados (0–10), permitindo comparações no tempo e entre estratos populacionais.

**Originalidade/Relevância:** O artigo integra dimensões fiscais e programáticas do I-Plan para mensurar alinhamento entre plano e execução no nível municipal, produzindo evidência comparável no tempo e sensível a diferenças de porte, com implicações para governança orçamentária e capacidade estatal local.

**Resultados:** Observa-se baixa aderência entre planejamento e execução. As alterações orçamentárias são elevadas e recorrentes, intensificando-se após 2020, sugerindo menor estabilidade do orçamento como referência *ex ante*. As dimensões de correspondência metas–entregas e de coerência físico-financeira deterioram-se a partir de 2020 e não retornam aos níveis pré-2020 até 2023. Há heterogeneidade por porte: municípios menores tendem a melhores desempenhos nas dimensões programáticas e físico-financeiras, enquanto municípios maiores apresentam menor intensidade de alterações, mas piores escores de execução orientada a resultados.

**Contribuições teóricas/metodológicas:** Ao combinar três dimensões complementares, o estudo caracteriza perfis de coerência orçamentária por porte, dialogando com debates sobre formalismo e capacidades estatais subnacionais. Metodologicamente, avança ao padronizar e reescalar indicadores desagregados do I-Plan, ampliando comparabilidade e aplicabilidade para monitoramento e gestão.

**Palavras-chave:** Governança orçamentária, Orçamento público, Finanças subnacionais, Municípios, IEGM

Raphael Guilherme Araujo  
Torrezan

Faculdade de Ciências e Letras de  
Araraquara/Unesp, Araraquara/SP, Brasil  
raphael.torrezan@unesp.br

Victor Trottmann Corrêa

Faculdade de Ciências e Letras de  
Araraquara/Unesp, Araraquara/SP, Brasil  
victor.correa@unesp.br

Iasmin Milani dos Santos

Faculdade de Ciências e Letras de  
Araraquara/Unesp, Araraquara/SP, Brasil  
iasmin.milani@unesp.br

**Recebido:** Maio 17, 2025  
**Revisado:** Dezembro 23, 2025  
**Aceito:** Janeiro 10, 2026  
**Publicado:** Abril 30, 2026



### How to Cite (APA)

Torrezan, R. G. A., Corrêa, V. T., & Santos, I. M. dos (2026). Planejamento versus Execução: Evidências sobre Gestão Orçamentária em Municípios Paulistas (2014–2023). *Revista Contabilidade, Gestão e Governança*, 29 (1), 181-212. <http://dx.doi.org/10.51341/cgg.v29i1.3478>

## 1 INTRODUÇÃO

A articulação entre planejamento orçamentário e execução fiscal e programática constitui um elemento central para a efetividade da ação estatal e para a qualidade do gasto público no nível subnacional (Mendes, 2023; OECD, 2014; Santos, 2022; Torrezan & Paiva, 2025). Em contextos marcados por restrições fiscais, expansão das demandas sociais e crescente complexidade institucional, a capacidade de transformar planos em resultados tornou-se um desafio recorrente para os governos (Santos, 2022; Souza & Grin, 2021; Torrezan & Paiva, 2025).

A literatura internacional sobre o tema tem enfatizado a importância da previsibilidade orçamentária, da coordenação entre horizontes temporais e da vinculação entre recursos, metas e resultados como fundamentos da boa governança fiscal. Esses elementos buscam reforçar a racionalidade do ciclo orçamentário e a capacidade do orçamento de orientar a ação governamental (Engela, 2024; Grossi et al., 2018; Lindquist & Shepherd, 2023). No entanto, no contexto municipal brasileiro, evidências indicam que tais princípios permanecem pouco institucionalizados, especialmente no que se refere à coerência entre planejamento e execução (Araujo et al., 2021; Azevedo & Aquino, 2022; Azevedo & Pigatto, 2023).

Apesar da consolidação formal dos instrumentos de planejamento previstos na Constituição Federal de 1988, persistem evidências de dissociação entre planejamento e execução nos municípios brasileiros (Torrezan & Paiva, 2025). Essa dissociação se manifesta por meio de elevados percentuais de alterações orçamentárias, baixa aderência entre metas físicas e entregas programáticas e dificuldades na conversão de recursos financeiros em resultados mensuráveis. Esses padrões sugerem que o orçamento municipal tem operado, em grande medida, como instrumento de conformidade legal e controle formal, com limitada capacidade de coordenação estratégica (Araujo et al., 2021; Azevedo & Aquino, 2022; Azevedo & Pigatto, 2023).

O Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM), elaborado pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, oferece uma base empírica para a análise da governança orçamentária local (Nardone & Gabriel, 2025; Torrezan et al., 2025). Em particular, a dimensão I-Plan, voltada à avaliação da aderência entre planejamento e execução, permite examinar aspectos centrais do ciclo orçamentário municipal, como a estabilidade do planejamento, a coerência programática e a eficiência físico-financeira (Della Monica, 2025; Morais et al., 2025).

Este artigo busca analisar a coerência entre planejamento orçamentário e execução fiscal e programática em 644 municípios paulistas, no período de 2014 a 2023, a partir de dados desagregados da dimensão I-Plan do IEGM. A análise estrutura-se em três dimensões interdependentes: (i) o percentual de alterações orçamentárias dos programas, como *proxy* da previsibilidade e credibilidade do planejamento; (ii) a coerência entre metas físicas e resultados das ações, como medida de alinhamento programático; e (iii) o confronto entre resultados físicos e recursos financeiros, como indicador de eficiência físico-financeira.

A partir dessa abordagem, o estudo busca responder à seguinte questão de pesquisa: em que medida os municípios paulistas demonstraram consistência entre planejamento orçamentário e execução fiscal e programática ao longo do período analisado, e como esse padrão varia segundo o porte populacional? Ao oferecer uma análise longitudinal e comparativa dessas dimensões, o artigo contribui para o debate sobre governança orçamentária subnacional ao identificar padrões estruturais de desalinhamento e o comportamento dos municípios no período entre 2014 e 2023.

## 2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

### 2.1 Governança Orçamentária no âmbito municipal

O orçamento público tem sido progressivamente ressignificado, deixando de ser

compreendido apenas como um instrumento de natureza contábil para assumir papel central na coordenação da ação governamental e na promoção de políticas públicas (Bijos, 2022; Bleyen et al., 2017; Santos, 2022; Schick, 2014).

Nas últimas décadas, a literatura tem sistematizado um conjunto de referenciais voltados à compreensão da governança orçamentária. Esses referenciais enfatizam: (i) a elaboração de orçamentos previsíveis e realistas; (ii) a credibilidade das estimativas de receitas e despesas; (iii) a articulação entre alocações orçamentárias e objetivos estratégicos de médio e longo prazo; e (iv) a adoção de parâmetros analíticos para examinar a coordenação entre planejamento e execução (Bijos, 2022; Nicol & Dosen, 2023; Santos, 2022; Torrezan & Paiva, 2025).

Mesmo consolidados como referência normativa e nos debates internacionais, os princípios de governança orçamentária não são incorporados de forma automática nem homogênea na prática (Bijos, 2022; Santos, 2022). Essa limitação também se manifesta no plano subnacional, onde a efetiva operacionalização desses referenciais passa a depender diretamente das capacidades administrativas, organizacionais e informacionais dos governos locais (Mendes, 2023; Santos, 2022; Souza & Grin, 2021).

A literatura indica que a efetividade dos instrumentos orçamentários e gerenciais no nível local está condicionada às capacidades institucionais disponíveis nos municípios. Souza e Grin (2021) associam essas limitações ao processo de descentralização fiscal e administrativa intensificado após a Constituição de 1988, no qual a ampliação das responsabilidades municipais não foi acompanhada por uma equalização das condições organizacionais, técnicas e administrativas entre os entes subnacionais. Como resultado, consolidou-se um quadro de heterogeneidade institucional que afeta de maneira desigual a capacidade de planejamento, coordenação e implementação das políticas públicas no âmbito municipal.

Torrezan e Paiva (2025) mostram que, nos municípios paulistas, predomina o foco no cumprimento de exigências legais e formais do orçamento, enquanto a adoção de instrumentos de governança orçamentária permanece frágil. Essas fragilidades se expressam na limitada capacidade de planejamento estratégico, na baixa incorporação de planos de médio prazo e na fraca articulação entre planejamento, execução e monitoramento orçamentário. Como resultado, os municípios tendem a priorizar o cumprimento de normas e regras fiscais, em detrimento de práticas orientadas a resultados, fazendo com que o orçamento municipal opere predominantemente como instrumento de controle formal, e não como mecanismo de coordenação estratégica da ação governamental.

Essa limitação também se manifesta no conteúdo informacional das peças orçamentárias. Azevedo e Aquino (2022) demonstram que programas, ações, indicadores e metas frequentemente apresentam fragilidades substantivas, como metas zeradas, inconsistentes ou acompanhadas de dotações orçamentárias simbólicas, o que restringe seu uso efetivo na gestão e na tomada de decisão.

Nessas condições, o PPA, a LDO e a LOA tendem a ser elaborados prioritariamente para atender às exigências dos Tribunais de Contas, exercendo influência limitada sobre as decisões substantivas de alocação e execução dos gastos, que permanecem orientadas pela lógica tradicional do controle de insumos. Evidências adicionais indicam que a baixa legitimidade e a reduzida utilização das informações de desempenho no processo orçamentário reforçam esse padrão, contribuindo para a estagnação do orçamento por resultados e para a persistência de peças orçamentárias com baixo conteúdo analítico e limitada capacidade de orientar a coordenação das políticas públicas no nível local (Azevedo & Aquino, 2022; Azevedo & Pigatto, 2023).

Esse diagnóstico é reforçado pelo estudo de Araujo et al. (2021). O trabalho indica que a maioria dos municípios brasileiros apresenta baixos níveis de efetividade da gestão pública,

associando esse desempenho à limitada incorporação de práticas orientadas à avaliação de resultados, ao uso incipiente de indicadores e à baixa integração entre planejamento, execução e controle. Embora os instrumentos orçamentários estejam formalmente instituídos, sua utilização permanece pouco informativa e insuficiente para orientar decisões estratégicas, contribuindo para a manutenção de peças orçamentárias com reduzida capacidade analítica e baixo potencial de coordenação da ação governamental.

Outro conjunto de fragilidades diz respeito aos métodos utilizados para a estimativa das receitas e, conseqüentemente, para a fixação das despesas. Torrezan e Paiva (2025) demonstram que essas etapas são conduzidas de forma pouco prospectiva nos municípios paulistas, com predominância de métodos baseados no comportamento passado das variáveis fiscais. A incorporação sistemática de análises de riscos futuros é limitada, o que reduz a capacidade do orçamento de antecipar cenários e de orientar decisões estratégicas no médio prazo.

Esse padrão dialoga com evidências anteriores sobre o realismo orçamentário no nível municipal. Aquino e Azevedo (2015), ao analisarem 2.800 municípios brasileiros, identificaram a predominância do orçamento incremental, especialmente no lado das despesas, como fator central para explicar as distorções recorrentes entre valores previstos e executados. Os autores argumentam que a perda de realismo orçamentário não decorre de restrições informacionais, mas de escolhas institucionais e estratégicas no processo orçamentário. Como consequência, o Poder Executivo local antecipa oportunidades e constrangimentos da fase de execução e incorpora deliberadamente margens de super ou subavaliação nas estimativas orçamentárias, comprometendo o realismo do orçamento e reduzindo a *accountability* do processo.

Evidências empíricas mais recentes reforçam esse diagnóstico no plano subnacional. Barros e Matias-Pereira (2025) identificam elevada imprecisão nas estimativas de receitas

municipais em Goiás, com discrepâncias recorrentes entre valores previstos e arrecadados e consequente intensificação de ajustes durante a execução orçamentária. Em conjunto, esses estudos indicam que fragilidades institucionais nos processos de previsão de receitas e fixação de despesas contribuem para a consolidação de um padrão de gestão orçamentária reativa, no qual decisões relevantes são deslocadas do planejamento *ex ante* para a fase de execução, esvaziando a função estratégica do orçamento.

Esse quadro é agravado pela dependência dos municípios brasileiros de transferências intergovernamentais, que amplia a exposição dos orçamentos municipais a choques econômicos. Evidências indicam que, durante a pandemia de Covid-19, a combinação entre frustração de receitas próprias e elevação de despesas emergenciais levou os municípios a operar com maior dependência de transferências, evidenciando os limites dos processos de antecipação orçamentária diante de eventos não previstos (Menezes et al., 2021).

## **2.2 O Índice de Efetividade de Gestão Municipal como instrumento de mensuração**

Diante desse conjunto de desafios, emerge a necessidade de instrumentos capazes de mensurar, de forma sistemática e comparável, o grau de efetividade da gestão pública no nível municipal, especialmente no que se refere ao planejamento e ao orçamento. O Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM), desenvolvido pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, insere-se como uma iniciativa voltada a avaliar não apenas a conformidade formal dos entes locais, mas a qualidade institucional dos processos de gestão pública.

Conforme destacam Nardone e Gabriel (2025), o índice foi concebido como ferramenta de diagnóstico capaz de induzir melhorias no planejamento governamental, ao enfatizar a integração entre planejamento, execução e monitoramento das políticas públicas. Ao incorporar dimensões associadas a esses elementos, o IEGM busca captar o grau em que os municípios conseguem operacionalizar, na prática, princípios relacionados à governança orçamentária.

Entre as dimensões que compõem o índice, o componente I-Planejamento (I-Plan) assume papel central para a análise do orçamento público enquanto instrumento de coordenação da ação governamental. O I-Plan avalia aspectos relacionados à elaboração técnica dos instrumentos de planejamento, à consistência entre metas, programas e alocações orçamentárias, bem como à compatibilidade entre resultados físicos e financeiros. De acordo com Torrezan et al. (2025), essa dimensão permite avaliar o grau de institucionalização do planejamento orçamentário municipal, funcionando como uma *proxy* de governança orçamentária ao examinar em que medida o orçamento ultrapassa uma lógica meramente normativa.

Nesse sentido, o IEGM, e particularmente o I-Plan, constitui um instrumento analítico para investigar a efetividade do planejamento orçamentário municipal, ao permitir a identificação de padrões de desempenho e fragilidades institucionais no nível local, em consonância com a literatura sobre governança e planejamento público subnacional (Nardone & Gabriel, 2025; Torrezan et al., 2025).

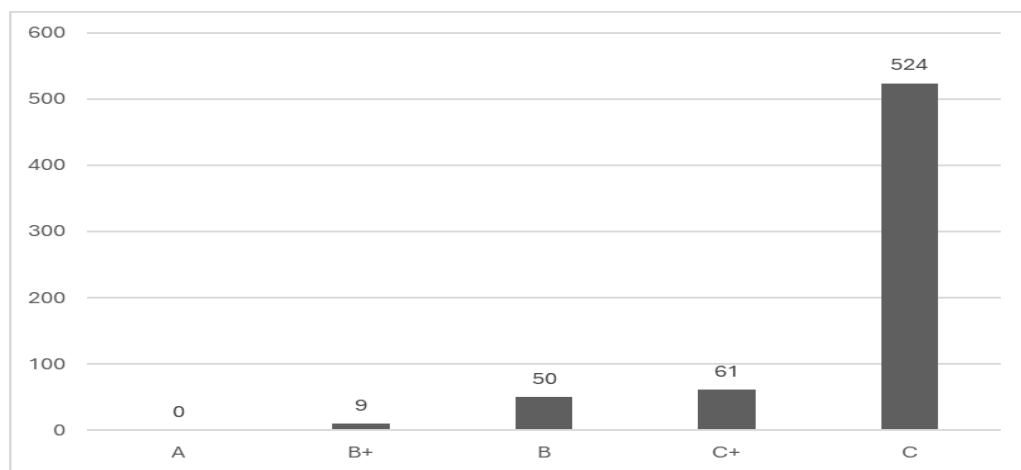
A aplicação desse indicador aos municípios paulistas revela um quadro persistente de baixa efetividade: em 2023, 81,36% dos municípios foram classificados na faixa C, associada a deficiências na gestão do planejamento orçamentário, enquanto apenas nove alcançaram a classificação B+ e nenhum obteve nota A. Esse resultado evidencia a fragilidade da governança orçamentária no nível local e reforça a pertinência do I-Plan como instrumento para analisar os desafios empíricos discutidos neste estudo.

No entanto, cabe destacar que, apesar de sua relevância como instrumento de diagnóstico da gestão pública municipal, a literatura também tem apontado limitações importantes do IEGM. Della Monica (2025) destaca que o índice tende a privilegiar dimensões formais e procedimentais da gestão, baseando-se majoritariamente em informações autodeclaradas pelos próprios municípios e em critérios de conformidade administrativa, o

que pode reduzir sua capacidade de captar aspectos substantivos da implementação das políticas públicas. Ademais, o autor ressalta que a agregação de múltiplos quesitos em escalas sintéticas pode ocultar heterogeneidades relevantes nos processos de planejamento e execução, exigindo cautela interpretativa e análises desagregadas.

**Figura 1**

*Distribuição dos Municípios Paulistas por Nota na Dimensão I-Plan do IEGM referente ao exercício 2023*



**3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS**

Esta pesquisa adotou abordagem quantitativa, de caráter descritivo e comparativo, voltada à análise de padrões orçamentários em municípios paulistas. Utilizou dados secundários estruturados da dimensão I-Plan do Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM), referente ao período de 2014 a 2023. A amostra compreendeu 644 municípios paulistas, excetuando-se a capital, São Paulo, por não se encontrar na jurisdição do TCE-SP.

**3.1 Escolha das Variáveis e Fundamentação Conceitual**

A dimensão I-Plan é composta por mais de 150 perguntas organizadas em cerca de 21 blocos temáticos, alguns dos quais contêm subperguntas. O I-Plan apresenta uma

categorização simplificada dos municípios em faixas de efetividade (A, B+, B, C+ e C), o que pode ocultar nuances importantes dos processos orçamentários. Para superar essa limitação, este estudo adotou uma análise desagregada dos itens do I-Plan, buscando verificar se os municípios têm avançado em três frentes: (i) construção de orçamentos mais críveis, com base nas alterações realizadas; (ii) coerência entre indicadores e objetivos das ações; e (iii) conversão eficaz de recursos em serviços públicos, como expressão de eficiência e aderência ao orçamento orientado por resultados.

**Tabela 1**

*Síntese dos indicadores analisados*

<b>Indicador Analisado</b>	<b>Descrição operacional</b>	<b>Fundamento teórico-conceitual</b>	<b>Justificativa para inclusão</b>
<b>Alterações orçamentárias</b>	Variações entre os valores inicialmente aprovados na LOA e os valores efetivamente executados, considerando movimentações entre programas distintos	Previsibilidade fiscal; planejamento de médio prazo; ausência de revisão de gastos	Permite avaliar a capacidade preditiva do planejamento orçamentário e o grau de estabilidade das projeções fiscais dos municípios
<b>Coerência entre metas e resultados</b>	Grau de alinhamento entre os resultados programáticos alcançados e as metas físicas estabelecidas nas ações correspondentes	Orçamento orientado por desempenho; responsabilização por resultados	Indica a capacidade de entrega das políticas públicas conforme metas pactuadas, evidenciando aderência entre planejamento e execução
<b>Confronto entre resultados físicos e recursos financeiros</b>	Relação entre os valores financeiros liquidados e os produtos/serviços públicos efetivamente entregues, conforme a LOA e os relatórios oficiais	Eficiência alocativa; avaliação de custo-benefício; racionalização do gasto público	Mede a capacidade de transformar recursos financeiros em valor público, aferindo a efetividade da gestão e a lógica de desempenho

Para esta pesquisa, foram selecionados três itens específicos: (i) percentual de alterações orçamentárias dos programas; (ii) coerência entre metas físicas e sua execução; (iii) confronto entre resultados físicos e recursos financeiros. A Tabela 1 apresenta a síntese das variáveis selecionadas para a análise.

Essas variáveis possuem uma característica metodológica relevante: são as únicas da dimensão I-Plan que permitem análise *ex ante*, uma vez que se baseiam em informações

registradas na fase inicial do ciclo orçamentário. A execução orçamentária é posteriormente confrontada com os dados efetivamente realizados, a partir das informações declaradas pelos municípios ao Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE-SP).

### 3.2 Tratamento dos Dados e Reescalamento dos Indicadores

Os dados utilizados neste estudo foram extraídos de arquivos em formato .csv, disponibilizados pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE-SP), especificamente da dimensão I-Plan (Planejamento) do Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM), referente ao período de 2014 a 2023.

A partir dos indicadores previamente definidos, os dados foram submetidos a procedimentos de tratamento que incluíram organização, padronização e verificação de consistência, de modo a viabilizar a comparação entre o planejamento orçamentário e a execução fiscal e programática ao longo do tempo e entre diferentes estratos populacionais.

Para a análise de alterações orçamentárias, os dados foram transformados em percentuais, mensurando a variação entre os valores originalmente aprovados na Lei Orçamentária Anual (LOA) e os valores finais efetivamente executados. Para fins interpretativos, esses percentuais foram comparados aos principais índices inflacionários do período (IPCA, IGP-M e IGP-DI), em consonância com a orientação técnica do TCE-SP, expressa no Comunicado SDG nº 29/2010, segundo o qual alterações que superam a inflação do exercício indicam fragilidades no planejamento orçamentário.

Para os indicadores de coerência entre metas físicas e resultados e de confronto entre resultados físicos e recursos financeiros, foram utilizados os valores originalmente calculados pelo TCE-SP no âmbito do IEGM. Esses indicadores foram reescalados para uma escala contínua de 0 a 10, de modo a assegurar a comparabilidade intertemporal e entre estratos populacionais, uma vez que a pontuação máxima da dimensão I-Plan variou ao longo do período analisado (100 pontos entre 2014 e 2018; 220 pontos em 2019; e 250 pontos entre

2020 e 2023).

O procedimento de reescalonamento não altera os critérios conceituais do IEGM, restringindo-se à transformação da métrica de apresentação dos resultados. O reescalonamento segue os parâmetros definidos pelo TCE-SP, que adota os valores de 0,20 e 0,40 como pontos de corte para a avaliação do grau de aderência entre planejamento e execução orçamentária. De acordo com essa metodologia institucional:

- valores menores ou iguais a 0,20 indicam alta aderência entre planejamento e execução;
- valores iguais ou superiores a 0,40 evidenciam desalinhamento;
- valores intermediários ( $0,20 < \text{valor} < 0,40$ ) correspondem a uma zona de transição.

A Tabela 2 apresenta a correspondência entre os valores originais do indicador I-Plan e a pontuação reescalada de 0 a 10 utilizada no estudo, em que 0 indica a pior aderência entre planejamento e execução e 10 a melhor.

## Tabela 2

*Correspondência entre o indicador original do I-Plan e a escala reescalada (0–10)*

Resultado original (I-Plan)	Pontuação reescalada
$\leq 0,20$	10
0,25	7,5
0,30	5,0
0,35	2,5
$\geq 0,40$	0

Ressalta-se que a escala não alterou o critério avaliativo original do IEGM; apenas padronizou a apresentação dos limites já definidos pelo Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, permitindo comparações ao longo do tempo.

Para resultados entre 0,20 e 0,40, a pontuação foi obtida por transformação linear. Resultados iguais ou inferiores a 0,20 recebem nota 10, e resultados iguais ou superiores a 0,40 recebem nota 0. Na faixa intermediária ( $0,20 < \text{resultado} < 0,40$ ), a pontuação é calculada por:

$$\text{Pontuação} = \frac{(0,4 - \text{resultado})}{0,2} \times 10$$

Desta maneira, valores próximos a 0,20 se aproximaram da nota máxima, enquanto valores próximos a 0,40 convergiram para a nota mínima, assegurando gradação contínua e proporcional entre os extremos. Essa padronização permitiu identificar com maior precisão níveis relativos de fragilidade, transição e eficiência, sem alterar os critérios originais do órgão de controle.

Após o reescalonamento, os municípios foram agrupados em estratos populacionais definidos a partir das faixas demográficas e das estimativas oficiais de população do IBGE para 2022 (ano-base). Essa opção foi adotada porque a população municipal variou ao longo do período 2014–2023 e a reclassificação anual dos municípios poderia ter introduzido mudanças de composição nos estratos, dificultando a comparação longitudinal. A Tabela 3 sintetiza esse agrupamento.

Por fim, cumpre destacar que, embora os dados do IEGM passem por validações formais realizadas pelo TCE-SP, eles se baseiam em informações declaradas pelos próprios municípios, o que constitui uma limitação inerente à base. Essa característica reforça o caráter descritivo e comparativo da análise, não permitindo inferências causais, mas oferecendo um diagnóstico abrangente e sistemático dos padrões de planejamento e execução orçamentária no nível municipal.

**Tabela 3**

*Distribuição da amostra de municípios por estrato populacional (São Paulo; IBGE 2022; n = 644)*

Estrato	Faixa populacional (hab.)	n (municípios)	% da amostra
E1	Até 5.000	150	23,3%
E2	5.001–10.000	123	19,1%
E3	10.001–20.000	120	18,6%
E4	20.001–50.000	115	17,9%
E5	50.001–100.000	59	9,2%
E6	100.001–200.000	36	5,6%
E7	200.001–500.000	33	5,1%
E8	500.001–1.000.000	6	0,9%
E9	Acima de 1.000.000	2	0,3%
<b>Total</b>		<b>644</b>	<b>100%</b>

## 4 RESULTADOS

### 4.1 Alterações Orçamentárias e Previsibilidade Fiscal

Esta subseção examina o comportamento das alterações orçamentárias realizadas pelos municípios paulistas no período de 2014 a 2023, confrontando sua magnitude com a dinâmica dos principais índices inflacionários. O objetivo é identificar em que medida o processo de elaboração orçamentária foi capaz de antecipar adequadamente as condições fiscais ao longo do tempo, oferecendo evidências sobre o grau de previsibilidade e estabilidade do planejamento *ex ante*.

**Tabela 4**

*Alterações orçamentárias dos municípios paulistas e inflação anual entre 2014 e 2023 em %.*

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Média
<b>Alterações Orçamentárias</b>	13,3	8,0	7,8	6,7	12,7	11,5	14,9	21,1	34,3	18,5	14,9
<b>IPCA (%)</b>	6,4	10,7	6,3	3,0	3,8	4,3	4,5	10,1	5,8	4,6	5,9
<b>IGP-M (%)</b>	3,7	10,5	7,2	-0,5%	7,5	7,3	23,1	17,8	5,5	-3,2	7,9
<b>IGP-DI (%)</b>	3,8	10,7	7,2	-0,4	7,1	7,7	23,1	17,7	5,0	-3,3	7,9

A Tabela 4 mostra que, na maior parte do período analisado, as alterações orçamentárias superaram os principais índices inflacionários de referência. A partir de 2020, verificou-se intensificação desse padrão, com crescimento das alterações orçamentárias, atingindo o maior valor da série em 2022. Embora em 2023 tenha ocorrido redução em relação ao pico do ano anterior, o percentual permaneceu superior à média observada no período pré-2020, sugerindo a consolidação de um patamar mais elevado de alterações no período recente.

A Tabela 5 apresenta a evolução das alterações orçamentárias desagregadas por estrato populacional entre 2014 e 2023, permitindo examinar como esse comportamento varia conforme o porte demográfico dos municípios.

**Tabela 5**

*Evolução das alterações orçamentárias por estrato populacional entre 2014 e 2023*

Faixa Populacional	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Média no Período
Até 5 mil	22,9	13,2	10,5	9,1	13,7	14,1	17,9	24,1	46,7	28,6	20,1
mais de 5 mil até 10 mil	21,6	6,7	9,4	8,2	14,3	12,4	22,1	28,7	41,3	22,8	18,7
Mais de 10 mil a 20 mil	19	12,2	9,8	8,9	13,7	11,7	14,8	22,9	42,4	24,8	18
mais de 20 mil a 50 mil	17,3	8,3	9,8	7,7	13,5	12,4	15,3	20,6	35,1	21,4	16,1
mais de 50 mil até 100 mil	13,9	7,8	9,2	7,7	14,1	11,2	14,4	21,4	37,7	21,4	15,9
mais de 100 mil a 200 mil	7	8,1	6,7	6,1	12,1	12,3	14,7	20,4	33,2	17,3	13,8
mais de 200 mil até 500 mil	8	8,8	7,2	5,7	13,1	9,8	12,2	18,8	23,1	12,7	11,9
mais de 500 mil a 1 milhão	4,3	4,1	5,2	3,3	15,6	13,3	15,4	21,2	35	8,7	12,6
Mais de 1 milhão	5,7	2,7	2,8	3,6	4,3	6,1	7	11,9	13,9	8,7	6,7
Média Anual	13,3	8	7,8	6,7	12,7	11,5	14,9	21,1	34,3	18,5	-

A desagregação por porte populacional evidenciou diferenças no volume de alterações orçamentárias entre os estratos. O maior nível médio de alterações no período foi observado nos municípios com até 5 mil habitantes, cuja média entre 2014 e 2023 alcançou 20,1%,

seguidos pelos municípios com mais de 5 mil até 10 mil habitantes (18,7%) e por aqueles com mais de 10 mil até 20 mil habitantes (18,0%). Nos estratos intermediários, entre 20 mil e 50 mil habitantes e 50 mil e 100 mil habitantes, as médias situaram-se em 16,1% e 15,9%, respectivamente. Já nos municípios com mais de 100 mil habitantes, observou-se redução progressiva do volume médio de alterações, com destaque para os estratos de mais de 200 mil até 500 mil habitantes (11,9%) e de mais de 1 milhão de habitantes, que apresentaram a menor média do período (6,7%).

Em todos os estratos populacionais, observou-se intensificação das alterações orçamentárias a partir de 2020, com pico em 2022. A principal diferença entre os portes reside no nível médio dessas alterações, sistematicamente mais elevado nos municípios com porte populacional menor.

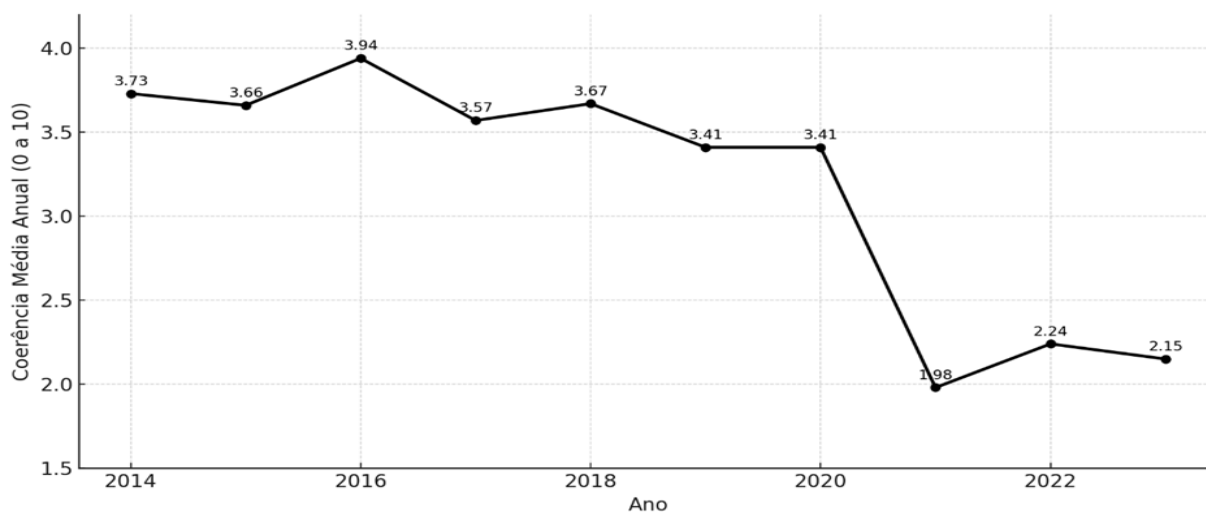
#### **4.2 Coerência entre resultados programáticos e metas das ações**

Nesta subseção a atenção se desloca para a relação entre o planejamento programático e a execução das ações governamentais, a partir da análise da coerência entre as metas físicas estabelecidas e os resultados efetivamente alcançados pelos municípios paulistas entre 2014 e 2023.

A Figura 2 mostra que a coerência média entre metas programáticas e resultados das ações manteve-se relativamente estável entre 2014 e 2020, com valores próximos a 3,7 pontos ao longo desse período. A partir de 2021, observou-se inflexão negativa acentuada, com redução da nota média para 1,98 pontos. Nos exercícios de 2022 e 2023, verificou-se leve recuperação do indicador; entretanto, os níveis observados permanecem inferiores àqueles registrados no período pré-2020, indicando mudança de patamar da coerência programática no período recente.

**Figura 2**

*Evolução da nota média dos municípios paulistas referente à coerência entre resultados programáticos e metas das ações (2014–2023)*



A Tabela 6 apresenta a evolução da coerência entre metas programáticas e resultados das ações, desagregada por estrato populacional, no período de 2014 a 2023, permitindo examinar a heterogeneidade desse indicador conforme o porte demográfico dos municípios.

**Tabela 6**

*Nota de coerência orçamentária por estrato populacional*

Faixa Populacional	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Média no período
Até 5 mil	6,61	6,4	6,76	6,75	6,18	6,03	5,91	3,95	4,55	4,02	5,71
Mais de 5 mil até 10 mil	6,2	5,52	5,92	5,83	5,26	5,26	4,58	3,33	3,39	3,79	4,91
Mais de 10 mil até 20 mil	5,36	5,27	5,81	5,35	4,85	5,17	4,33	3,12	3,26	3,4	4,59
Mais de 20 mil até 50 mil	4,66	4,83	4,73	4,61	4,64	4,14	3,95	2,36	2,23	3,03	3,97
Mais de 50 mil até 100 mil	3,63	3,89	3,57	3,31	3,21	2,96	2,51	1,76	1,62	2,25	3
Mais de 100 mil até 200 mil	2,22	3,06	3,32	2,23	2,48	2,03	2	1,53	1,25	2,25	2,17
Mais de 200 mil até 500 mil	3,23	1,68	2,34	2,88	2,9	2,29	2,09	1,72	1,34	1,9	2,13
Mais de 500 mil até 1 milhão	1,67	2,22	3,33	1,67	2,79	2	2,62	1,67	0	0	2,1
Mais de 1 milhão	0	0	0,52	0	0	0	0	0	0	0	0,05
Média anual	3,73	3,66	3,94	3,57	3,67	3,44	3,41	1,98	2,24	2,15	-

A desagregação por porte populacional indica diferenças nos níveis de coerência entre metas e resultados. O maior nível médio de coerência no período foi observado nos municípios com até 5 mil habitantes, cuja média entre 2014 e 2023 foi de 5,71 pontos, seguidos pelos municípios com mais de 5 mil até 10 mil habitantes (4,91) e mais de 10 mil até 20 mil habitantes (4,59). Conforme o porte populacional aumentou, a coerência média diminuiu de forma progressiva, atingindo valores inferiores a 3,0 pontos nos estratos com 50 mil habitantes ou mais.

Embora a redução a partir de 2021 seja comum a todos os estratos, os níveis médios de coerência diferem conforme o porte populacional, com desempenho superior nos municípios de até 20 mil habitantes e valores inferiores a 3,0 pontos nos estratos a partir de 50 mil habitantes.

#### **4.3 Confronto entre resultados físicos e recursos financeiros**

Esta subseção analisa a relação entre os valores financeiros efetivamente liquidados e os produtos e serviços públicos entregues pelos municípios paulistas entre 2014 e 2023, conforme previsto na LOA e registrado nos relatórios oficiais. A partir da nota média anual do indicador reescalado, busca-se mensurar a capacidade da gestão municipal de converter recursos financeiros em resultados concretos.

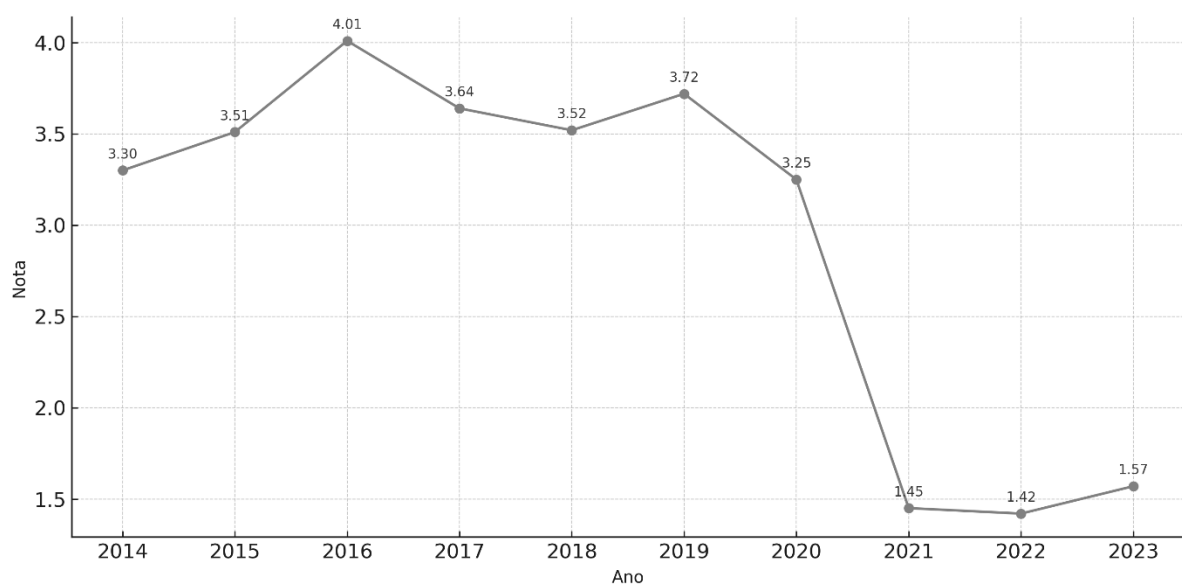
A Figura 3 mostra que o indicador de confronto entre resultados físicos e recursos financeiros apresentou comportamento não linear ao longo do período analisado. Observou-se elevação da nota média até 2016, quando o indicador atingiu o maior valor da série histórica. Entre 2014 e 2019, a média anual manteve-se em patamar relativamente estável, oscilando entre 3,30 e 4,01 pontos.

A partir de 2020, observou-se queda do indicador, com novas reduções em 2021 e 2022, quando foram registrados os menores valores da série. Em 2023, observou-se reversão parcial dessa trajetória, embora a nota média permaneça inferior aos níveis observados no

período anterior a 2020. Considerando todo o intervalo analisado, a média geral situou-se em 2,94 pontos, refletindo a predominância de valores mais baixos nos anos finais da série e a mudança de patamar do indicador a partir de 2020.

**Figura 3**

*Evolução da nota média dos municípios paulistas referente a Confronto entre resultados físicos e recursos financeiros entre 2014 e 2023*



A Tabela 7 apresenta a evolução do indicador de confronto entre resultados físicos e recursos financeiros nos municípios paulistas, desagregada por estrato populacional, no período de 2014 a 2023.

A desagregação por porte populacional revelou diferenças no comportamento do indicador. No período 2014–2023, os municípios com até 5 mil habitantes apresentaram a maior média de confronto entre resultados físicos e recursos financeiros (4,73 pontos), seguidos pelos estratos de mais de 5 mil até 10 mil (4,28) e de mais de 10 mil até 20 mil habitantes (4,09). Esses grupos permaneceram, em quase toda a série, acima da média estadual, sobretudo entre 2014 e 2018.

**Tabela 7**

*Nota de confronto orçamentário por estrato populacional*

Faixa Populacional	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Média do Período
Até 5 mil	6,24	6,02	6,04	6,19	5,7	5,8	4,95	1,7	2,46	2,07	4,73
Mais de 5 mil até 10 mil	4,91	4,71	5,55	5,25	5,34	5,7	4,56	1,87	2,63	2,3	4,28
Mais de 10 mil até 20 mil	4,98	4,94	5,28	4,84	5,55	5,38	3,58	1,95	2,03	2,06	4,09
Mais de 20 mil até 50 mil	4,84	4,83	4,92	4,97	4,3	4,26	3,99	1,75	1,9	1,67	3,77
Mais de 50 mil até 100 mil	2,25	3,04	2,55	2,6	2,6	2,3	1,35	1,26	1,21	0,94	2,57
Mais de 100 mil até 200 mil	2,23	3,37	3,71	2,76	1,84	2,28	1,71	1,03	1,09	0,93	2,15
Mais de 200 mil até 500 mil	1,85	1,53	2,22	2,18	2,55	2,15	1,65	1,07	1,03	0,91	1,74
Mais de 500 mil até 1 milhão	2,45	3,13	4,28	3,25	2,55	2,1	2,77	1,92	1,76	2,52	3,41
Mais de 1 milhão	0	0	0,85	0	0	0	0	0	0	0	0,09
<b>Média total</b>	<b>3,3</b>	<b>3,51</b>	<b>4,01</b>	<b>3,64</b>	<b>3,52</b>	<b>3,72</b>	<b>3,25</b>	<b>1,45</b>	<b>1,42</b>	<b>1,57</b>	<b>-</b>

Nos municípios de 20 mil a 50 mil habitantes (3,77) e de 50 mil a 100 mil habitantes (2,57), o indicador apresentou tendência de queda ao longo da série, com inflexão mais forte a partir de 2019 e mínimos em 2021. Apesar de recuperação parcial em 2022 e 2023, os valores permaneceram abaixo dos níveis observados no início do período.

Nos municípios de maior porte, o indicador registrou os menores níveis médios em toda a série, com destaque para o estrato de mais de 200 mil até 500 mil habitantes (1,74) e, sobretudo, o de mais de 1 milhão de habitantes, que apresentou a menor média do período (0,09), com valores próximos de zero na maior parte dos exercícios, exceto em 2016. A desagregação por porte mostrou que a queda do indicador ocorreu em todos os estratos, mas permaneceu mais intensa e persistente nos municípios acima de 200 mil habitantes, enquanto os de menor porte mantiveram médias relativamente superiores ao longo da série.

## 5 DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Os resultados para os 644 municípios paulistas (2014–2023) indicam um padrão de desalinhamento entre planejamento e execução, com convergência em três dimensões: (i) baixa previsibilidade fiscal, (ii) deterioração da coerência programática e (iii) enfraquecimento da eficiência físico-financeira. A inflexão simultânea observada a partir de 2020 sugere que a pandemia não criou o problema, mas pode ter acentuado fragilidades presentes no ciclo orçamentário municipal, reduzindo a capacidade do orçamento de operar como instrumento de coordenação estratégica, conforme discutido pela literatura de governança orçamentária (Bijos, 2022; Santos, 2022; Torrezan & Paiva, 2025).

Cabe salientar que a análise buscou interpretar os resultados à luz da literatura, mantendo cautela quanto a inferências causais e reconhecendo os condicionantes institucionais e conjunturais que moldam a gestão orçamentária no nível municipal.

### 5.1 Alterações Orçamentárias e fragilidades no planejamento *ex ante*

A magnitude e a recorrência das alterações orçamentárias evidenciam fragilidades na capacidade de antecipação fiscal dos municípios. No período analisado, as alterações alcançaram, em média, 14,9% e superaram os principais índices inflacionários na maioria dos exercícios. A partir de 2020, esse padrão se intensificou, com percentuais de 21,1% em 2021 e 34,3% em 2022, mesmo em um contexto de inflação de 10,1% e 5,8%, respectivamente. Esses resultados indicam limitações na capacidade municipal de estimar receitas e fixar despesas de forma realista durante a elaboração orçamentária, resultando em ajustes recorrentes ao longo da execução para compatibilizar as despesas com as condições fiscais efetivamente observadas (Aquino & Azevedo, 2015; Rezende & Cunha, 2013).

A heterogeneidade por porte populacional reforça a hipótese de condicionantes de capacidade. Municípios menores concentraram percentuais médios mais elevados de alterações (até 5 mil: 20,1%; 5–10 mil: 18,7%; 10–20 mil: 18,0%), enquanto o estrato acima

de 1 milhão apresentou a menor média (6,7%). Em municípios pequenos, restrições técnicas e maior volatilidade de demanda podem elevar a necessidade de ajustes; já nos grandes centros, menor oscilação não significa automaticamente melhor governança, pois pode coexistir com baixa coerência e baixa eficiência nas dimensões de desempenho (Souza & Grin, 2021).

No entanto, é importante destacar que elevados níveis de alteração orçamentária não devem ser interpretados integralmente como evidência de falha gerencial. Parte dos ajustes pode decorrer de fatores exógenos e institucionais, como mudanças normativas e volatilidade das transferências intergovernamentais (Giacomel, 2022; Silva et al., 2023).

## **5.2 Coerência programática**

A coerência entre metas e entregas apresenta deterioração no período recente. O indicador se mantém estável até 2020 (aprox. 3,4–3,9), cai em 2021 (1,98) e não retorna ao patamar pré-2020 em 2022–2023. Por estrato, observa-se assimetria marcada: até 5 mil (média 5,71), 5–10 mil (4,91) e 10–20 mil (4,59) superam os estratos maiores; acima de 1 milhão, a coerência é praticamente nula (média 0,05), e no estrato 500 mil–1 milhão a média é 2,11. O padrão sugere que, quanto maior a complexidade organizacional e programática, maior a dificuldade de manter aderência entre formulação, execução e registro de resultados no ciclo orçamentário.

Esse resultado é consistente com a literatura que aponta a predominância de ritos formais no orçamento municipal, nos quais metas e indicadores tendem a ser definidos com baixa precisão e reduzida capacidade de orientar a gestão (Torrezan & Paiva, 2025). Nessa configuração, esses instrumentos funcionam sobretudo como requisito procedimental de prestação de contas, com limitado conteúdo informacional e pouca utilização gerencial, o que fragiliza a lógica do orçamento orientado a resultados (Azevedo & Aquino, 2022; Azevedo & Pigatto, 2023).

Nessa configuração, PPA, LDO e LOA tendem a atender exigências formais sem orientar escolhas e correções de rota ao longo do exercício, favorecendo o desacoplamento entre programação e entrega. A queda pós-2020 é consistente com um cenário em que mudanças de prioridades e restrições operacionais afetam a mensuração e a entrega sem que rotinas de revisão e monitoramento consigam recompor a coerência programática no pós-choque.

### 5.3 Eficiência físico-financeira, pandemia e assimetrias de capacidade

O confronto entre resultados físicos e recursos financeiros reforça a interpretação anterior ao incorporar a dimensão custo-entrega. Após estabilidade relativa no pré-2020 (aprox. 3,3–4,0), há inflexão negativa em 2020 e mínimos em 2021 (1,45) e 2022 (1,42), com recuperação apenas parcial em 2023 (1,57) e média geral de 2,94. Por porte, o gradiente se mantém: municípios pequenos exibem médias mais altas (até 5 mil: 4,73; 5–10 mil: 4,28; 10–20 mil: 4,09), enquanto estratos maiores apresentam níveis mais baixos, com destaque para 200–500 mil (1,70) e, sobretudo, acima de 1 milhão (0,09). Esses resultados sugerem que, nos maiores municípios, a combinação de maior complexidade de execução e dificuldades de mensuração pode reduzir a eficiência observada na relação entre recursos e entregas.

A pandemia fornece um mecanismo plausível para a inflexão, ao impor realocações emergenciais, alterar prioridades e elevar a incerteza fiscal. Contudo, a ausência de recomposição até 2023 indica componente estrutural, em linha com o diagnóstico de baixa integração entre planejamento, execução e monitoramento (Torrezan & Paiva, 2025). Em síntese, os achados apontam que a governança orçamentária municipal segue limitada por capacidades assimétricas e por um planejamento com baixa força coordenadora; avançar requer institucionalizar rotinas de monitoramento e revisão programática e elevar a qualidade informacional de metas e indicadores, reduzindo a dependência de ajustes discricionários durante a execução.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo analisou a coerência entre planejamento e execução orçamentária em 644 municípios paulistas (2014–2023), com base em dados desagregados do I-Plan/IEGM (AUDESP), examinando três dimensões complementares: alterações orçamentárias, coerência programática (aderência entre metas físicas e entregas) e eficiência físico-financeira (relação entre resultados físicos e recursos mobilizados). Por se tratar de um desenho quantitativo, longitudinal e descritivo, as interpretações foram conduzidas com prudência analítica, priorizando padrões empíricos consistentes e mecanismos institucionais plausíveis. Em suma, os dados indicam que o orçamento municipal tende a operar mais como instrumento de conformidade e acomodação reativa durante a execução do que como âncora coordenadora do ciclo, enfraquecendo sua função de priorização, coordenação e responsabilização por resultados.

No plano fiscal, as alterações orçamentárias permaneceram elevadas e recorrentes ao longo da série, sugerindo que parcela relevante das decisões de alocação é deslocada do planejamento *ex ante* para a fase de execução, com impacto sobre a credibilidade do orçamento como compromisso intertemporal. Essa evidência é compatível com diagnósticos que destacam dinâmicas incrementais e a centralidade do cumprimento procedimental na gestão orçamentária subnacional. Ao mesmo tempo, destaca-se que variações no orçamento podem refletir choques exógenos, frustrações ou recomposições de receita, mudanças normativas, oscilações no ritmo e na composição das transferências intergovernamentais, além de eventos extraordinários (como emergências e calamidades), o que exige interpretação situada e sensível ao contexto fiscal-institucional de cada exercício.

Nas dimensões coerência programática e eficiência físico-financeira, os resultados sugerem a persistência de um hiato entre o que é planejado e o que é entregue. Nessa

configuração, PPA, LDO e LOA tendem a cumprir a função de registro e reporte, sem necessariamente operar como dispositivos efetivos de coordenação estratégica entre metas, entregas e custos. A inflexão observada no pós-2020 é consistente com a combinação de realocações emergenciais, alterações de prioridades e aumento da incerteza fiscal; porém, a ausência de recomposição até 2023 é compatível com a hipótese de que o choque apenas acentuou fragilidades já presentes.

As contribuições do artigo se organizam de modo integrado em três frentes: (i) empiricamente, o estudo sistematiza evidências longitudinais, comparáveis e abrangentes para um universo amplo de municípios, permitindo qualificar um debate frequentemente sustentado por impressões pontuais; (ii) metodologicamente, a exploração de dados desagregados e o reescalonamento para uma métrica comum viabilizam comparações intertemporais e por estratos populacionais, favorecendo diagnósticos cumulativos e replicáveis sobre coerência entre planejamento e execução; (iii) teórico-interpretativamente, os padrões observados são compatíveis com enquadramentos que articulam formalismo, incrementalismo e assimetrias de capacidade estatal para compreender por que a integração entre planejamento, execução e monitoramento permanece frágil no nível municipal, mesmo quando a arquitetura institucional do planejamento está formalmente consolidada.

As implicações práticas são diretas e operacionalizáveis para gestores e órgãos de controle: (i) elevar a qualidade do planejamento *ex ante* por meio de rotinas de projeção, cenários e gestão de riscos fiscais; (ii) reconstruir a cadeia de resultados com metas mensuráveis, indicadores consistentes e integração entre custos e entregas, reduzindo a distância entre o programado e o executado; (iii) institucionalizar ciclos de monitoramento e avaliação que retroalimentem PPA, LDO e LOA com transparência sobre revisões e reprogramações; e (iv) desenhar estratégias de capacitação e apoio técnico sensíveis ao porte municipal, evitando soluções homogêneas para realidades administrativas distintas.

Por fim, o estudo reconhece limitações: a natureza descritiva do desenho impede inferências causais; os indicadores dependem de registros e reportes com qualidade potencialmente heterogênea; e não é possível observar, com os dados disponíveis, processos decisórios internos (negociação política, burocrática e intersetorial) que condicionam execução e reprogramação. Essa limitação, entretanto, abre uma agenda promissora: estudos qualitativos comparados podem mapear mecanismos de decisão e rotinas de gestão em municípios com trajetórias contrastantes; abordagens quase-experimentais podem explorar choques e mudanças institucionais; e a combinação com dados administrativos (receitas, transferências, compras, pessoal e contratos) pode aproximar diagnóstico e mecanismo. O desafio central, portanto, não é “planejar mais”, mas planejar melhor e governar o ciclo: preservar flexibilidade para lidar com choques sem perder a bússola de coordenação, transparência e aprendizagem pública.

## REFERÊNCIAS

- Araujo, L. C., Bezerra Filho, J. E., Teixeira, A., & Motoki, F. (2021). Gestões municipais no Brasil: um estudo a partir do Índice de Efetividade das Gestões Municipais–IEGM. *Revista Catarinense da Ciência Contábil*, 20, 1–17. <https://doi.org/10.16930/2237-7662202131371>
- Aquino, A. C. B. de, & Azevedo, R. R. de. (2015). O "IR" realismo orçamentário nos municípios brasileiros. *Business and Management Review*, 5(1), 210–224. [http://www.businessjournalz.org/Brazil%20Special%20Edition/SI%20June,%202015/BMR\(00571\)-V5-N01-June-2015-SI-VIII-19.pdf](http://www.businessjournalz.org/Brazil%20Special%20Edition/SI%20June,%202015/BMR(00571)-V5-N01-June-2015-SI-VIII-19.pdf)
- Azevedo, R. R., & Aquino, A. C. B. de. (2022). Uso cerimonial do planejamento de resultados nos municípios de São Paulo. *Revista Contemporânea de Contabilidade*, 19(50), 17–35. <https://doi.org/10.5007/2175-8069.2022.e77866>

- Azevedo, R. R., & Aquino, A. C. B. de. (2023). Uso das informações do orçamento de desempenho em municípios no Brasil. *Revista Universo Contábil*, 19(1), 1–24. <https://doi.org/10.4270/ruc.2023107>
- Barros, A. H. S., & Matias-Pereira, J. (2025). Previsão orçamentária municipal em Goiás: uma análise da acurácia e seus determinantes. *Contabilidade, Gestão e Governança*, 28(esp), 177–207. <https://doi.org/10.51341/cgg.v28iesp.3351>
- Bijos, P. R. S. (2022). Spending review e MTEF: caminhos para maior estabilidade? In L. F. Couto & J. M. Rodrigues (Orgs.), *Governança orçamentária no Brasil*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/10962>
- Bleyen, P., Klimovský, D., Bouckaert, G., & Reichard, C. (2017). Linking budgeting to results? Evidence about performance budgets in European municipalities based on a comparative analytical model. *Public Management Review*, 19(7), 932–953. <https://doi.org/10.1080/14719037.2016.1243837>
- Brasil. (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Presidência da República. [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)
- Della Monica, M. (2025). Índice de efetividade da gestão municipal: avanços e perspectivas. *Cadernos TCESP*, 1(15), 329–343.
- Engela, R. (2024). Spending reviews and the evolution of South African public finance management reforms. *Development Southern Africa*, 41(5), 825–827. <https://doi.org/10.1080/0376835X.2024.2406556>
- Giacomel, L. dos S. (2022). *O que planejam e o que executam os municípios gaúchos?: revelando as alterações de gastos durante a execução do orçamento público (2005–2016)* [Dissertação de mestrado, Universidade Federal do Rio Grande do Sul]. LUME – Repositório Digital da UFRGS. <http://hdl.handle.net/10183/249868>

- Grossi, G., Mauro, S. G., & Vakkuri, J. (2018). Converging and diverging pressures in PBB development: the experiences of Finland and Sweden. *Public Management Review*, 20(12), 1836–1857. <https://doi.org/10.1080/14719037.2018.1438500>
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2022). *São Paulo | Cidades e estados*. <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/sp.html>
- Lindquist, E. A., & Shepherd, R. P. (2023). Spending reviews and the Government of Canada. *Canadian Public Administration*, 66(2), 255–273. <https://doi.org/10.1111/capa.12532>
- Mendes, M. (2023). *O sistema de planejamento e orçamento do Governo Federal* [Relatório técnico]. Insper. [https://arquivos.insper.edu.br/2023/institucional/Mendes-Marcos-OSistemaDePlanejamentoEOrcamento\\_.pdf](https://arquivos.insper.edu.br/2023/institucional/Mendes-Marcos-OSistemaDePlanejamentoEOrcamento_.pdf)
- Menezes, W. S., Augusto, A. C., Matile, H. P., Souza, A. R., & Oliveira, J. L. R. (2021). Análise das variações orçamentárias em cidades médias de Minas Gerais durante a pandemia do Covid-19, em 2020. In *Anais do XXVIII Congresso Brasileiro de Custos*. Associação Brasileira de Custos. <https://anaiscbc.emnuvens.com.br/anais/article/view/4887>
- Morais, E. G. G., Tokunaga, J. T., & Ciabatari, R. R. (2025). I-Plan em alerta: o que o IEG-M revela sobre o planejamento nas prefeituras paulistas? *Cadernos TCESP*, 1(15), 257–279.
- Nardone, J. P., & Gabriel, D. C. (2025). O I-Plan e a importância de indicadores no planejamento público dos municípios. *Cadernos TCESP*, 1(15), 37–55.
- Nicol, S., & Dosen, I. (2023). The emergence of strategic budget initiatives. *OECD Journal on Budgeting*, 23(3), 48–63. <https://doi.org/10.1787/8053099b-en>
- OECD. (2014). *Recommendation of the Council on Budgetary Governance*. <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0410>

- Rezende, F., & Cunha, A. A. (2013). *A reforma esquecida: orçamento, gestão pública e desenvolvimento*. FGV Editora.
- Santos, R. C. L. F. dos. (2022). Agenda formal e agenda substantiva na adesão do Brasil às recomendações de governança orçamentária da OCDE. In L. F. Couto & J. M. Rodrigues (Orgs.), *Governança orçamentária no Brasil*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. <http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/10967>
- Schick, A. (2014). The metamorphoses of performance budgeting. *OECD Journal on Budgeting*, 13, 49–79. <https://doi.org/10.1787/budget-13-5jz2jw9szgs8>
- Silva, A. C. B. da, Miranda, L. C., & Vasconcelos, Y. L. (2023). (Im)precisão: causas das variações entre planejamento e execução em orçamentos municipais. *Boletim de Conjuntura (BOCA)*, 16(48), 506–532. <https://doi.org/10.5281/zenodo.10443524>
- Souza, C., & Grin, E. J. (2021). Desafios da federação brasileira: descentralização e gestão municipal. In E. J. Grin, D. J. Demarco, & F. L. Abrucio (Eds.), *Capacidades estatais municipais: o universo desconhecido no federalismo brasileiro* (pp. 86–124). Editora da UFRGS/CEGOV.
- Torrezan, R. G. A., Guedes, A. M., & Silvério, J. P. (2025). O I-Plan como ferramenta de transformação institucional: governança orçamentária municipal em convergência com os princípios da OCDE. *Cadernos TCESP*, 1(15), 197–223.
- Torrezan, R. G. A., & Paiva, C. C. de. (2025). Descentralização fiscal e governança orçamentária: uma análise dos municípios paulistas. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania*, 30, 1–22. <https://doi.org/10.12660/cgpc.v30.92819>
- Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCESP). (2010). *Comunicado SDG nº 29/2010: orientações sobre alterações orçamentárias e planejamento* [Comunicado]. <https://www.tce.sp.gov.br>

Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCESP). (2023). *Manual do IEGM 2024: dados do exercício 2023* [Manual].

<https://www.tce.sp.gov.br/sites/default/files/legislacao/Manual%20do%20IEGM%2024%20-%20Dados%20do%20exerc%C3%ADcio%202023.pdf>

Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCESP). (2024). *Painel IEG-M: Índice de Efetividade da Gestão Municipal* [Painel de dados].

[https://painel.tce.sp.gov.br/pentaho/api/repos/%3Apublic%3Aieg\\_m%3Aiegm.wcdf/generatedContent?userid=anony&password=zero](https://painel.tce.sp.gov.br/pentaho/api/repos/%3Apublic%3Aieg_m%3Aiegm.wcdf/generatedContent?userid=anony&password=zero)

## Planning versus Execution: Evidence on Budget Management in São Paulo Municipalities (2014–2023)

### ABSTRACT

**Objective:** To analyze budget planning and execution in 644 municipalities in the state of São Paulo, Brazil, from 2014 to 2023, using disaggregated data from the I-Plan dimension of the IEGM.

**Method:** Quantitative, longitudinal, and descriptive study based on AUDESP data. We examined: (i) budget amendments, (ii) alignment between planned physical targets and delivered outputs, and (iii) the match between physical results and financial resources. Indicators were rescaled to a 0–10 metric, enabling comparisons over time and across population-size strata.

**Originality/Relevance:** This study provides time-comparable empirical evidence on how municipal budgets translate plans into execution, highlighting systematic differences associated with population size. By integrating fiscal and programmatic dimensions, it sharpens the debate on fiscal governance and local planning capacity.

**Results:** The findings indicate low alignment between budget planning and execution across the municipalities. Budget amendments were high and recurrent throughout the period and, in most years, exceeded major inflation indices, suggesting reduced stability of the approved budget as an *ex ante* anchor for execution. Both the alignment between targets and outputs and the physical–financial match deteriorated from 2020 onward, with no return to pre-2020 levels through 2023. Patterns differ by size: smaller municipalities showed, on average, higher scores in target–output alignment and physical–financial match, whereas larger municipalities exhibited a lower intensity of budget amendments.

**Theoretical/Methodological contributions:** By jointly assessing three dimensions of planning–execution alignment, the study characterizes profiles of budget coherence by municipal size, supporting research on formalism, state capacity, and budget governance at the subnational level. Methodologically, it advances by standardizing and rescaling disaggregated I-Plan indicators onto a common scale, improving comparability across years and strata and reinforcing their use for monitoring and supporting municipal budget planning.


**Keywords:** Budgetary governance, Public budgeting, Subnational public finance, Municipalities, IEGM

Raphael Guilherme Araujo Torrezan 

The College of Letters and Sciences (Faculdade de Ciências e Letras – FCL) of São Paulo State University (UNESP), Araraquara, São Paulo, Brazil  
 raphael.torrezan@unesp.br

Victor Trottmann Corrêa 

The College of Letters and Sciences (Faculdade de Ciências e Letras – FCL) of São Paulo State University (UNESP), Araraquara, São Paulo, Brazil  
 victor.correa@unesp.br

Iasmin Milani dos Santos 

The College of Letters and Sciences (Faculdade de Ciências e Letras – FCL) of São Paulo State University (UNESP), Araraquara, São Paulo, Brazil  
 lasmin.milani@unesp.br

Received: May 17, 2025

Revised: December 23, 2025

Accepted: January 10, 2026

Published: April 30, 2026

