

OLÍVIA BERNARDES ALMEIDA



ANÁLISE DA ALOCAÇÃO DE RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS E FINANCEIROS NOS  
TERMOS DA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 29/2000  
O caso de Minas Gerais

Belo Horizonte  
2004

MC  
1989  
ex.1

Autor

ALMEIDA, Olívia Bernardes

Título

Análise da alocação de recursos orçamentários e financeiros nos termos da emenda constitucional nº 29/2000...

Volume

Exemplar

MC-1989

1

Devolução

Assinatura do Usuário

Nº

MC-1989 - ex.1



**FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO**  
Governo de Minas Gerais

**BIBLIOTECA**

OLÍVIA BERNARDES ALMEIDA

MC  
1989  
ex. 1

ANÁLISE DA ALOCAÇÃO DE RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS E FINANCEIROS NOS  
TERMOS DA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 29/2000  
O caso de Minas Gerais

Monografia apresentada ao X Curso Superior de  
Administração Pública promovido pela Escola de  
Governo Prof. Paulo Neves de Carvalho, Fundação  
João Pinheiro, como requisito parcial para obtenção  
de título de Bacharel em Administração Pública

Orientadora: Célia Maria Silva Carvalho

Belo Horizonte  
2004

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO	
BIBLIOTECA	
N.º	MC 1989
Vol.	Ex. 01
Data:	06/07/06

Agradeço a todos que, de alguma forma, contribuíram para a realização deste trabalho.

Em especial, à Célia, pela dedicação;

Maria Aparecida e Nilson, da SCCG , e Cláudia, da CAEO/ TCE, pela receptividade e grande auxílio, quando da coleta dos dados;

Elisa e Judite da biblioteca da Fundação João Pinheiro, pela atenção;

Etinho, Maria Teresa e meus pais, pela compreensão e paciência;

e aos amigos do XCSAP, pelas dicas de formatação, dentre outras.

## RESUMO

Este trabalho teve como objetivo analisar a forma de alocação de recursos orçamentários e financeiros, nos termos da Emenda Constitucional nº 29/2000, no estado de Minas Gerais, de forma a avaliar o cumprimento das determinações legais e dos objetivos propostos pelas mesmas. Tal alocação, referente às ações e serviços públicos de saúde no Brasil, obedece aos procedimentos de construção do orçamento anual e de execução orçamentária e financeira dispostos, sobretudo, na Constituição Federal de 1988, bem como as determinações da Emenda Constitucional nº 29/2000. Esta, estabelece percentuais mínimos obrigatórios de aplicação de recursos em saúde, por União, estados e municípios e garante fontes estáveis de recursos para a função. O estudo utilizou-se das informações e dados constantes nos instrumentos de planejamento e orçamento aprovados no estado para o período 2000/2003 - PMDI, PPAG, Leis de Diretrizes Orçamentárias e Leis Orçamentárias Anuais -, os demonstrativos elaborados pela Superintendência Central de Contadoria Geral/ SEF, os Relatórios de Auditoria e os Relatórios Técnicos da Comissão de Acompanhamento da Execução Orçamentária/ Tribunal de Contas de Minas Gerais. O resultado obtido a partir da análise demonstrou uma incorreta forma de alocação, em Minas Gerais, na medida em que se desatendeu os instrumentos do período, assim como a Emenda Constitucional nº 29/2000.

**Palavras- chaves:** planejamento governamental, orçamento público, execução orçamentária e financeira, Emenda Constitucional nº 29/2000, percentuais de aplicação.

## LISTA DE ABREVIATURA E SIGLAS

ADCT - Ato das Disposições Constitucionais Transitórias  
AGE - Advocacia Geral do Estado de Minas Gerais  
ALEMG - Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais  
AUGE - Auditoria Geral do Estado de Minas Gerais  
BDMG - Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais S/A  
BGE - Balanço Geral do Estado  
CAADE - Coordenadoria de Apoio e Assistência a Pessoa Deficiente  
CAEO - Comissão de Acompanhamento da Execução Orçamentária do Estado  
CBMMG - Corpo de Bombeiros Militar do Estado de Minas Gerais  
CDI - Companhia de Distritos Industriais de Minas Gerais  
COPASA - Companhia de Saneamento de Minas Gerais  
EC/29 - Emenda Constitucional nº 29/2000  
FEAM - Fundação Estadual do Meio Ambiente  
FES - Fundo Estadual de Saúde  
FHEMIG - Fundação Hospitalar do Estado de Minas Gerais  
FPE - Fundo de Participação dos Estados  
FUNDEF - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério  
FUNED - Fundação Ezequiel Dias  
HEMOMINAS - Fundação Centro de Hematologia e Hemoterapia de Minas Gerais  
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
ICMS - Imposto sobre Operações Relativas a Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação  
IMA - Instituto Mineiro de Agropecuária  
IN - Instrução Normativa  
INDI - Instituto de Desenvolvimento Industrial de Minas Gerais  
IPI Exportação - Imposto Sobre Produtos Industrializados- Exportação  
IPSEMG - Instituto de Previdência dos Servidores do Estado de Minas Gerais  
IPSM - Instituto de Previdência dos Servidores Militares do Estado de Minas Gerais  
IPVA - Imposto Sobre a Propriedade de Veículos Automotores  
IRRF - Imposto de Renda Sobre Rendimentos pagos pelo Estado

ITCD - Imposto Sobre a Transmissão *Causa Mortis* e Doação de Quaisquer Bens ou Direitos  
LC 101/00 - Lei Complementar nº 101/2000 ou LRF  
LC nº 87/96 - Lei Complementar nº 87/96 ou Lei Kandir  
LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias  
LOA - Lei Orçamentária Anual  
LRF - Lei de Responsabilidade Fiscal  
LRGF - Lei de Responsabilidade na Gestão Fiscal  
ONU - Organização das Nações Unidas  
OPI - Orçamento Plurianual de Investimento  
PMDES - Plano Mineiro de Desenvolvimento Econômico e Social  
PMDI - Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado  
PMMG - Polícia Militar do Estado de Minas Gerais  
PND - Plano Nacional de Desenvolvimento  
Portaria nº 2047/GM – Portaria nº 2047/Gabinete do Ministro  
PPA - Plano Plurianual de Ação  
PPAG - Plano Plurianual de Ação Governamental  
PPBS - *Planning Programming Budgeting System*  
QDD - Quadro de Detalhamento da Despesa  
SCCG/SEF - Superintendência Central de Contadoria Geral/ Secretaria de Estado da Fazenda  
SEDRU - Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana  
SEPLAG - Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão  
SEPLAN - Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral  
SES - Secretaria de Estado da Saúde  
SETOP - Secretaria de Estado de Transportes e Obras Públicas  
SUCOR - Superintendência Central de Orçamento  
SUS - Sistema Único de Saúde  
TCE/MG - Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais  
UNIMONTES - Universidade Estadual de Montes Claro

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	<b>7</b>
<b>2 PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO PÚBLICOS</b> .....	<b>10</b>
<b>2.1 Planejamento</b> .....	<b>10</b>
2.1.1 Planejamento governamental .....	11
2.1.2 Planejamento no Brasil e no estado de Minas Gerais .....	14
<b>2.2 Orçamento público</b> .....	<b>18</b>
2.2.1 Evolução do orçamento .....	18
2.2.2 Princípios orçamentários.....	23
2.2.3 Funções e aspectos orçamentários.....	28
2.2.4 Classificações orçamentárias.....	29
2.2.5 Créditos adicionais .....	31
2.2.6 Estágios da despesa e da receita .....	32
2.2.7 Rigidez no processo orçamentário .....	34
<b>3 PROCESSO DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO</b> .....	<b>35</b>
<b>3.1 Plano Plurianual</b> .....	<b>36</b>
3.1.1 PPAG.....	37
3.1.2 Conteúdo .....	38
3.1.3 Prazos e vigência.....	39
3.1.4 LRF.....	39
<b>3.2 Lei de Diretrizes Orçamentárias</b> .....	<b>40</b>
3.2.1 LDO em Minas Gerais .....	41
3.2.2 Conteúdo .....	41
3.2.3 Prazos e vigência.....	42
3.2.4 LRF.....	42
<b>3.3 Lei Orçamentária Anual</b> .....	<b>44</b>
3.3.1 LOA em Minas Gerais .....	46
3.3.2 Conteúdo .....	47
3.3.3 Prazos e vigência.....	47
3.3.4 LRF.....	48
<b>3.4 Cronograma de desembolso</b> .....	<b>50</b>
3.4.1 LRF.....	51
<b>3.5 Execução orçamentária e financeira</b> .....	<b>52</b>
3.5.1 LRF.....	52
<b>4 A EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 29/2000</b> .....	<b>54</b>
<b>4.1 Conteúdo e principais mudanças</b> .....	<b>54</b>
<b>4.2 Ganhos obtidos com a Emenda</b> .....	<b>57</b>
<b>5 ANÁLISE DA ALOCAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA</b> .....	<b>59</b>
<b>5.1 O planejamento da alocação de recursos em saúde</b> .....	<b>59</b>
<b>5.2 Percentuais aplicados</b> .....	<b>61</b>
5.2.1 Ano de 2000 .....	61
5.2.2 Ano de 2001 .....	63
5.2.3 Ano de 2002 .....	67
5.2.4 Ano de 2003 .....	72
5.2.5 Percentuais aplicados no período 2000/2003 .....	77
<b>6 CONCLUSÃO</b> .....	<b>82</b>
<b>7 REFERÊNCIAS</b> .....	<b>84</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A alocação de recursos orçamentários e financeiros necessários ao cumprimento dos objetivos governamentais, obedece aos procedimentos, de ordem legal, estabelecidos no processo de construção do orçamento anual e de execução orçamentária e financeira.

O processo orçamentário encontra disposição no artigo 165 da Constituição Federal de 1988. Nela, determinou-se a necessidade do planejamento das ações de governo por meio do PPA, LDO e LOA. No caso de Minas Gerais, a Constituição Estadual de 1989 ainda inovou, criando o PMDI.

Assim, o estado mineiro dispõe do PMDI, responsável pela delimitação das orientações e estratégias que irão nortear a elaboração do PPA, denominado PPAG. Este, por sua vez, define as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública, de forma regionalizada, para o período de quatro anos. Já a LDO compreende as prioridades e metas do governo, enunciadas no PPAG e objetiva, dentre outros, orientar a elaboração da LOA.

Uma vez publicada esta última lei, observadas as normas de execução orçamentária e de programação financeira estabelecidas para o exercício, cria-se o crédito orçamentário, dando início ao processo de execução orçamentária. A execução financeira, por sua vez, utiliza recursos financeiros oriundos da execução orçamentária.

Ademais, é importante ressaltar que a LRF trouxe importantes inovações a este processo, ao atribuir novas funções aos instrumentos de planejamento e orçamento, bem como sobre a execução orçamentária e financeira.

No tocante aos recursos das ações e serviços públicos de saúde no Brasil, sua forma de alocação obedece aos procedimentos descritos acima, bem como as determinações da Emenda Constitucional nº 29, de 13 de setembro de 2000. Esta vincula um percentual das receitas orçamentárias dos diversos entes da Federação para atendimento de despesas com saúde, quer dizer, estabelece percentuais mínimos obrigatórios a serem aplicados.

Assim, a garantia de fontes estáveis de recursos contribui para superar um quadro de dificuldades enfrentadas para o financiamento da função, permite a efetividade das

políticas públicas executadas na área, bem como o desempenho do papel do Estado brasileiro, e mineiro, na promoção da saúde, de acordo com os mandamentos constitucionais:

A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação (BRASIL, Constituição, 1988, artigo 196).

“O direito à saúde implica na garantia de [...] dignidade, gratuidade e boa qualidade no atendimento e no tratamento de saúde[...]” (MINAS GERAIS, Constituição, 1989, artigo 186, parágrafo único, inciso III).

Diante destas considerações iniciais, o presente estudo tem como objetivo analisar a forma de alocação de recursos orçamentários e financeiros, nos termos da Emenda Constitucional nº 29, de forma a avaliar o cumprimento das determinações legais e dos objetivos propostos pelas mesmas. A análise será realizada no estado de Minas Gerais, período 2000/2003, por compreender o início das disposições da Emenda e por constituir na ação governamental compreendida em um PPAG.

Para tanto, a monografia está estruturada em 4 seções. A primeira seção trata do planejamento e orçamento públicos, seus conceitos, evolução no país e em Minas Gerais, assim como algumas de suas particularidades. Deste modo, pretende subsidiar a caracterização do processo de planejamento e orçamento dispostos na legislação brasileira.

A segunda seção tem como objetivo caracterizar e discutir a atual forma de alocação de recursos orçamentários e financeiros no Brasil, estabelecidos pela Constituição Federal de 1988 e pela LRF. Dessa forma, expõe e discute os instrumentos de planejamento e orçamento, a execução orçamentária e financeira e as novas funções atribuídas aos mesmos pela LRF.

A seção 3, por sua vez, visa caracterizar a correta forma de alocação de recursos orçamentários e financeiros referentes às ações e serviços públicos de saúde, nos termos da Emenda Constitucional nº 29/2000. Assim sendo, apresenta o conteúdo dessa norma e as principais mudanças provocadas nestas alocações. Ademais, evidencia alguns ganhos obtidos com sua edição.

Já a seção 4 consiste na análise da alocação dos recursos orçamentários e financeiros referentes às ações e serviços públicos de saúde, no estado de Minas Gerais. Nesse

sentido, confronta as alocações realizadas com as alocações previstas na Emenda Constitucional e elenca algumas conseqüências dos resultados obtidos. Do mesmo modo, estabelece, sucintamente, as principais interligações das alocações com os instrumentos de planejamento e orçamento do período de análise. Vale destacar que devido às diversas metodologias utilizadas para o cálculo da aplicação legal de recursos da saúde, o trabalho adotará o posicionamento do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. A eleição se justifica pelo fato do mesmo se constituir num órgão de controle externo, e, portanto, ter uma atitude mais independente.

Finalmente, a conclusão deste estudo destaca os principais resultados e conseqüências da forma de alocação efetivamente realizada em Minas Gerais.

Esta pesquisa pretende subsidiar novos trabalhos a serem desenvolvidos com o tema, e, especialmente, contribuir para uma melhor reflexão e controle dos cidadãos sobre a ação de governo.

## 2 PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO PÚBLICOS

A correta aplicação de recursos pressupõe que os mesmos sejam planejados e orçados. O planejamento visa adequar as demandas da sociedade aos recursos disponíveis. O orçamento, por sua vez, consiste no detalhamento de cada uma das etapas do planejamento, estipulando as metas anuais de investimento.

Nesse sentido, esta seção expõe brevemente os principais aspectos do planejamento, apresentando alguns de seus conceitos, características principais, importância e sua evolução no Brasil e no estado de Minas Gerais. Aqui, vale destacar que será privilegiado o planejamento governamental brasileiro, na medida em que contribui para a análise a que este estudo se propõe. Do mesmo modo, se caracteriza, sucintamente, o orçamento público, sobretudo o brasileiro, demonstrando sua evolução, princípios, classificações, aspectos e funções, estágios da despesa e receita, rigidez no processo orçamentário e mecanismos de retificação orçamentários.

### 2.1 Planejamento

De acordo com Souza (200-, p. 02), o planejamento consiste na “[...] função administrativa que determina antecipadamente quais são os objetivos que devem ser atingidos e como se deve fazer para alcançá-los. Trata-se, pois, de um modelo teórico para ação futura”.

Matus (1993, p.19, t 1) por sua vez, seguindo a abordagem estratégica e governamental, o define como “[...]cálculo situacional sistemático que relaciona o presente com o futuro e o conhecimento com a ação[...]”. Assim, o simples estudo orientado para o futuro não configura planejamento, já que ele somente ocorre quando há ação consciente. O mesmo autor ainda atesta:

O planejamento e a ação são inseparáveis. O plano é o cálculo que precede e preside a ação. Se não a proceder, o plano é inútil porque chega tarde. E se chega a tempo mas não preside, o plano é supérfluo. Por sua vez, a ação sem cálculo que a preceda e presida é mera improvisação (MATUS, 1993,p.32, t 1).

Segundo Chiavenato *apud* Souza (200-, p.03) também pode ser “uma técnica de alocação de recursos humanos e não-humanos”.

Conforme seu grau de amplitude, o planejamento pode ser classificado como estratégico, tático e operacional. Destarte, o planejamento estratégico abrange todos os recursos e áreas de atividade da organização. Ademais, é projetado a longo prazo e se preocupa em alcançar os objetivos de forma mais abrangente, sendo o plano maior ao qual todos os demais estão subordinados. Já o planejamento tático abrange cada segmento da organização e tem projeção a médio prazo, geralmente para o exercício anual. O planejamento operacional, por sua vez, abrange cada tarefa ou atividade da organização de forma isolada. É projetado para o curto prazo e se preocupa com o alcance de metas específicas.

O planejamento é composto pelas seguintes etapas: estabelecimento dos objetivos a alcançar; tomada de decisões a respeito das ações futuras; elaboração de planos; e ação. Dessa forma, começa com a determinação dos objetivos a serem atingidos e posteriormente detalha, da melhor maneira possível, os planos capazes de alcançá-los.

Finalmente, algumas características essenciais que devem integrar o processo de planejamento, são destacadas por Souza (200-):

- a) o objetivo planejado deve ser eficaz, coerente e possível;
- b) devem ser definidos os meios suficientes, potentes, necessários, eficazes e coerentes entre si, sob o risco de os objetivos propostos não terem alcance. Tal questão, inclusive, é primordial para o sucesso ou não da implementação do planejamento proposto;
- c) a consideração dos terceiros envolvidos no processo: a implementação dos planos propostos depende diretamente das pessoas envolvidas em sua execução. Assim, o planejamento deve prever os efeitos dessa inter-relação, sempre que possível.

### 2.1.1 Planejamento governamental

O planejamento governamental, segundo Lopes *apud* Souza (200-, p. 03), consiste no “método coerente e compreensivo de formação e implementação de diretrizes, através de um controle central de vastas redes de órgãos e instituições interdependentes, viabilizados por conhecimentos científicos e metodológicos”. Assim, nota-se que este conceito atribui grande importância aos órgãos específicos de planejamento, com o fim de coordenar a criação e a implementação de políticas públicas.

De outro modo, Matus (1993) afirma que o planejamento do Estado abrange, além de uma simples produção econômica, uma “Produção Social”, definida como:

a produção de eventos políticos, econômicos, sociais, culturais, de bens e serviços, etc., realizada pelos homens e pelas forças sociais. No processo de produção entram vários recursos escassos (poder, recursos econômicos, conhecimentos, etc.); suas conseqüências são multidimensionais, dando origem a vários critérios de eficácia (política, econômica, cognitiva, etc.) (MATUS, 1993, p. 580, t 2).

Ademais, o planejamento governamental deve levar em consideração os aspectos políticos que influenciam diretamente a implementação dos planos, a saber: a coordenação, a cooperação e o poder, cuja estrutura, conforme Souza (200-), tem a capacidade de inviabilizar a execução do planejamento se não previsto na formulação. Posteriormente, o mesmo autor atesta:

Deve ser salientado ainda que os problemas sociais, e também os econômicos, em menor grau, não tem uma única solução correta e possível. O planejamento deve escolher uma dentre as alternativas possíveis. É é justamente nesse ponto que estão envolvidos os aspectos políticos do planejamento. A decisão governamental de como gastar envolve interesses de toda a sociedade, e nesse ponto, os critérios que prevalecem nem sempre são os técnicos. (SOUZA, 200-, p.04)

Nesse propósito, Cardoso (1975) acrescenta importantes considerações:

A decisão de planejar é política, no sentido de que por intermédio da definição dos planos se alocam ‘valores’ e objetivos junto com os ‘recursos’ e se redefinem as formas pelas quais estes valores e objetivos são propostos e distribuídos. Assim, passa-se de um modo ‘tradicional’ de definição de prioridades e distribuição de recursos, baseado, por exemplo, nas esferas de influência (entre os Estados, os Partidos e a Administração) e na continuidade do sistema político através do sistema eleitoral, para um modo ‘racional’ de proceder, graças ao qual se diagnosticam as carências, se escolhem os objetivos e se definem os meios a serem empregados, segundo regras e procedimentos aceitos como razoáveis por um conjunto de técnicos (embora sirvam, obviamente, para a reorganização do sistema do poder em benefício de uns partidos, grupos e líderes contra outros). Por outro lado, a implementação do plano implica em ‘políticas’, isto é, na escolha de alguns recursos que o sistema político fornece em detrimento de outros com o fim de, uma vez alcançados os resultados ‘econômicos’ do plano, reforçar politicamente o grupo que o apoiou (o Presidente, seus ministros, os técnicos e os ‘partidos’). E, por fim, a própria ‘decisão administrativa’, neste caso, longe de opor-se à ‘decisão política’ como um pólo antinômico, ‘abre-se’ ou dirige-se para a decisão política: quando a persistência das normas organizacionais é incapaz de resolver os problemas ou de atender ‘demandas políticas’ de uma dada situação, esta dá lugar a um novo critério, induzido de fora da administração, capaz de solucionar o impasse criado (CARDOSO, 1975, p. 170).

Do mesmo modo, Matus (1993) argumenta no sentido de que é imprescindível considerar os aspectos políticos de poder como variáveis que influenciam e sofrem influência dos demais elementos considerados.

Por outro lado, o planejamento governamental deve contemplar a priorização dos inúmeros problemas a serem enfrentados, a definição dos objetivos, quem participa, por quanto tempo e como, na sua definição e, especialmente, quem é o beneficiário da adoção destes objetivos.

De outra forma, Matus (1993) demonstra a eficácia de uma ação planejada, sobretudo a governamental, em relação à ação puramente técnica ou imediatista, por meio de seis argumentos:

a) necessidade de mediar entre o futuro e o presente: é preciso prever as possibilidades do futuro para traçar antecipadamente o que se deve fazer no presente. Assim, o futuro ajuda a decidir o presente com maior eficácia;

b) necessidade de previsão quando a predição é impossível: o futuro depende, muitas vezes, de variáveis inimagináveis e desconhecidas, que não se pode enumerar. Nesse sentido, é necessário prever possibilidades para prever ações como forma de garantir a eficácia da ação;

c) ante acontecimentos inesperados, reagir de forma veloz e planejada: o que surpreende nem sempre é a novidade, mas sim o momento em que acontece, a intensidade, os possíveis efeitos, as particularidades e circunstâncias de cada caso. Assim, diante de surpresas, deve-se recorrer aos planos de contingência para enfrentá-los, ressaltando a necessidade de prever a forma de atuar no futuro;

d) necessidade de mediar o passado e o futuro: é essencial prever formas de aprender oportunamente com o passado recente, como forma de melhorar as ações futuras;

e) necessidade de mediar conhecimento e ação: o planejamento é vital entre a ação e o conhecimento da realidade, mesmo que simplesmente tomado como análise do presente e para o presente;

f) necessidade de coerência global ante as ações parciais dos atores sociais: cada ator social produz fatos das mais variadas ordens. Assim, é necessária uma ação central que procure a coerência global ante as ações parciais desses atores, como maneira de conduzir o sistema social a objetivos decididos de forma democrática pelos homens.

Em que pese o planejamento público ser apontado como uma ferramenta em freqüente desuso e com pouco sucesso, em escala global, cabe destacar sua relevância para a tomada de decisões. Como afirma Matus, “o planejamento moderno [...] é, ou deveria ser, a principal ferramenta de trabalho do político. Mas os políticos ainda não sabem que não sabem e, portanto, ainda não podem aprender.” (MATUS *apud* HUERTAS, 1996, p.08, grifo do autor). Mais adiante, volta o mesmo autor a declarar :

Não creio que haja substitutos efetivos para o planejamento, capazes de servir como bom suporte para a tomada de decisões. Mais importante que isso, porém, é que os possíveis substitutos – que são sabidamente menos efetivos que o planejamento – encontram pela frente o mesmo futuro incerto e nebuloso que o planejamento deve enfrentar. Não vejo portanto razões para prescindir do planejamento e tampouco vejo as razões para declará-lo obsoleto ou impossível. (MATUS *apud* HUERTAS, 1996, p. 17)

Do mesmo modo, de acordo com Souza ( 200-,p.19):

Não planejar é um erro tão grande quanto planejar mal. Faz-se necessário que sejam instituídas, de maneira efetiva, práticas de acompanhamento e avaliação de políticas públicas, como forma de resgatar a importância do planejamento, imprimindo transparência ao processo, responsabilizando os agentes envolvidos e aumentando a eficiência no uso dos meios e no atingimento dos fins.

Ademais, a face governamental do planejamento indica os caminhos do desenvolvimento econômico e a transparência da aplicação dos recursos públicos. Nesse sentido, continua sendo um instrumento de grande valia.

### 2.1.2 Planejamento no Brasil e no estado de Minas Gerais

A intervenção planejada e sistemática do governo brasileiro começou a ser preconizada a partir da década de 50 do século passado, por meio das teorias desenvolvimentistas. Estas, por sua vez, estavam associadas ao processo de industrialização nacional e objetivavam alterar qualitativamente a estrutura econômica vigente.

Nesse sentido, Lafer *apud* Carvalho et al. (2004) aponta o Plano de Metas como a primeira experiência efetiva de planejamento brasileiro:

A partir da década de 1940 várias foram as tentativas de coordenar, controlar e planejar a economia brasileira. Entretanto, o que se pode dizer a respeito dessas tentativas até 1956 é que elas foram mais propostas como é o caso do relatório Simonsen (1944-1945); mais diagnósticos como é o caso da Missão Cooke (1942-

1943), da Missão Abbink, (1948), da Comissão Mista Brasil – E.U.A. (1951-1953); mais esforços no sentido de racionalizar o processo orçamentário como é o caso do Plano Salte (1948); mais medidas puramente setoriais como é o caso do petróleo ou do café do que experiências que pudessem ser enquadradas na noção de planejamento propriamente dito. O período de 1956-1961, no entanto, deve ser interpretado de maneira diferente pois o plano de metas, pela complexidade de suas formulações – quando comparado com as tentativas anteriores – e pela profundidade de seu impacto, pode ser considerado como a primeira experiência efetivamente posta em prática de planejamento governamental no Brasil (LAFER *apud* CARVALHO et al., 2004, p. 03).

O golpe militar de 1964 provocou grandes alterações políticas, porém, não modificou o novo paradigma de planejamento. Dessa forma, a Constituição de 1967 previa em seu art. 65, §6º “[...] dotações plurianuais para a execução de planos de valorização das regiões menos desenvolvidas do País [...]”, bem como no art. 63 após Emenda Constitucional nº1/69 mencionava “[...]orçamento plurianual de investimento[...]”, com dotações para a valorização das regiões acima citadas. Ademais, o Ato Complementar nº 43, de 19 de janeiro de 1969, dispôs sobre a elaboração de Planos Nacionais de Desenvolvimento, por parte do Executivo, com duração de quatro anos. Esta regra, associada ao Ato Complementar nº 79/69, consistiu no fundamento normativo dos três PND’s criados, destacando-se o segundo PND, com a pretensão de transformar o Brasil numa potência capitalista respeitável.

Todavia, a partir da segunda metade da década de 60 do século passado, Lessa (1988) afirma ter havido uma redução da importância do planejamento no país, em virtude do êxito das políticas de controle da inflação e de crescimento do milagre econômico<sup>1</sup>. Sebastião Velasco e Cruz *apud* Carvalho et al. (2004) por sua vez, atesta para o abandono do planejamento de longo prazo no Brasil, a partir das crises de meados da década de 70 e da necessidade de manutenção da estabilidade monetária. Dessa maneira, a década de 80 é marcada pelos sucessivos planos e congelamentos implementados para controlar as altas taxas de inflação.

A Constituição Federal de 1988, no tocante ao planejamento governamental, revela a necessidade de coordenação entre os níveis nacional, regional e setorial, bem como uma preocupação com as desigualdades regionais. Também distingue, sem muita clareza, o alcance do planejamento nos setores público e privado, ao estabelecer um planejamento determinante para o setor público e indicativo para o setor privado. Entretanto, ainda não

---

<sup>1</sup> Período compreendido entre os anos de 1968 e 1973, caracterizado pelas maiores taxas de crescimento econômico da história brasileira. Tal crescimento acelerado decorreu em grande parte de reformas ocorridas no período anterior, bem como das condições internacionais favoráveis.

existe a lei que estabelecerá as diretrizes e bases para o planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, determinado no texto constitucional.

Quanto a seqüência lógica de planejamento disposta na Constituição, cabe registrar que Carvalho et al. (2004) atestam para uma contribuição da noção de plano de governo introduzida no período militar. O fato se explica, dizem os mesmos, quando se considera as ações de governo como parte de um processo que raramente é rompido com o passado, em sua forma completa, e onde as sucessões de fase são examinadas numa perspectiva dialética, com antigas e novas formas se unindo para a superação e criação de novas políticas. Os próprios PPA's contêm denominações específicas, como os PND's, correspondendo a 'marcas' de ação governamentais.

Finalmente, no atual texto constitucional, o planejamento público vincula diretamente às ações orçamentárias, ao se exigir a elaboração dos planos plurianuais, lei de diretrizes orçamentárias e lei orçamentária anual.

Desse modo, a ação planejada do Estado, quer para execução de projetos ou manutenção de atividades, se manifesta por meio do orçamento público, que, por sua vez, deve consistir num instrumento efetivo para a implementação dos planos. Conforme, ainda, Rocha, (200-, p.02):

o processo de elaboração do orçamento público constitui o passo inicial do processo de planejamento do setor público, pois é por meio deste instrumento que os governantes, em qualquer esfera, poderão apresentar à sociedade quais serão os programas prioritários de governo, discriminando a origem e o montante de recursos a serem obtidos, bem como a realização dos dispêndios alocadas no tempo.

Embora a associação entre planejamento e orçamento ter início com o Decreto-Lei nº 200 de 1967 – que definiu o planejamento como um dos princípios fundamentais de orientação às atividades da administração federal e considerou o orçamento-programa como um de seus instrumentos básicos-, a Constituição Federal de 1988 reforçou tal associação ao conceber planejamento e orçamento como elos de um mesmo sistema, como será tratado mais adiante.

Aqui, vale destacar algumas observações de Affonso *apud* Carvalho et al. (2004). Segundo o autor, o caráter genérico de muitas das metas definidas nos Planos Nacionais auxiliaram, em grande medida, na incompatibilidade entre plano e orçamento. Dessa maneira, tal generalidade prioriza todos os programas e funções e obscurece a

hierarquização de objetivos, necessária ao processo de planejamento. Ademais, o autor chama a atenção para a excessiva vinculação de receitas como fator que dificulta o processo de planejamento no país, haja vista as disposições constitucionais. Assim sendo:

Embora a fixação 'à priori' de determinados percentuais da receita orçamentária, para algumas rubricas consideradas 'essenciais' pela sociedade, não constitua em si uma prática condenável, a exacerbação deste procedimento implica a redução expressiva do raio de ação do planejamento econômico e social (AFFONSO *apud* CARVAHO et al., 2004, p. 08).

No tocante ao planejamento governamental do estado de Minas Gerais, o mesmo seguiu o processo verificado no país, na medida em que, a partir da década de 60 do século passado, incorporou a concepção desenvolvimentista. Neste período, Diniz (1988) aponta a criação de instituições responsáveis pelo início das mudanças, como o BDMG, INDI e CDI. No BDMG, houve a elaboração do "Diagnóstico da Economia Mineira", fato que representou a principal matriz de planejamento a orientar algumas das ações mais importantes da década posterior.

Seguindo o milagre econômico, Diniz (1988) destaca o fato do estado ter grande aplicação de recursos, principalmente nos projetos da Fiat e da Açominas, com 60% originários de empresas estatais e 25% de empresas estrangeiras.

Já na década de 70, assistiu-se à elaboração dos três PMDES. A respeito dos mesmos, contudo, Muinhos (1992) atesta para alguns pontos polêmicos, como o fato dos montantes de previsão de investimentos, dos dois primeiros planos, não terem uma definição de sua origem; atribuição de responsabilidade de investimento em certos programas por parte do setor privado, porém, não se relatou o modo de atração de capitais para os mesmos programas; e falta de conexão entre as metas quantitativas e os meios para alcançá-las, nos dos primeiros planos.

A década de 80 acompanha a crise do planejamento no Brasil em virtude da enorme instabilidade monetária. Atualmente, o planejamento estadual apresenta como inovação em relação ao governo federal o PMDI. Este plano consiste num planejamento de longo prazo, sem prazos específicos, com programas prioritários e ações estruturantes capazes de compor a referência e a matriz para as demais ações de planejamento estadual. O assunto será detalhado na análise dos instrumentos de planejamento e orçamento.

## 2.2 Orçamento público

O orçamento público consiste numa lei anual de iniciativa do Poder Executivo que exprime em termos financeiros a alocação de recursos, discriminando sua origem e o montante a serem obtidos, bem como a natureza e o valor dos dispêndios a serem realizados. Ela estabelece as ações de governo prioritárias para atendimento das demandas da sociedade, face à escassez de recursos e interliga os sistemas de planejamento e finanças.

Nesse sentido e conforme a Constituição de 1988, a matéria orçamentária consiste na previsão da receita e na fixação de despesa, com exceção da autorização para a abertura de créditos suplementares - como se verá adiante - e autorização para contratação de operações de crédito <sup>2</sup>. Quanto à forma, seu texto legal dispõe sobre a estimativa da receita, fixação da despesa e autorização para abertura de créditos suplementares e para contratação de operações de crédito. Seu anexo determina a programação orçamentária que, por sua vez, possibilita verificar como serão alocados os recursos públicos.

### 2.2.1 Evolução do orçamento

O primeiro embrião do orçamento público, conforme Longo *apud* Rocha (200-) surgiu na Inglaterra em 1217. A partir de então, seus instrumentos foram sendo gradualmente elaborados e aperfeiçoados.

No século XIX, vários orçamentos públicos já demonstravam semelhanças com suas atuais formas de controle, porém, por volta de 1822, novamente na Inglaterra, emergiu como instrumento formalmente acabado. Na época, o chanceler do erário introduziu ao parlamento britânico a apresentação anual de um documento que fixava a despesa e a receita de cada exercício, na medida em que havia uma forte consciência de manutenção do equilíbrio financeiro e uma preocupação em conter o crescimento das despesas públicas, propagadas pelo liberalismo econômico.

---

<sup>2</sup> Operações de crédito são designações dadas à tomada de empréstimo ou de financiamento por entidades da administração pública, com o objetivo de captar recursos (capital, bens ou serviços) para a realização de seus projetos e/ou empreendimentos. (SANCHES, 2004, p. 232)

Nesse sentido, o orçamento desse período, denominado orçamento tradicional, segundo Rocha (200-), tinha como principal função o controle político exercido pelos órgãos de representação sobre as atividades dos órgãos executivos.

No século XX, entretanto, o orçamento moderno surgiu em contraposição à concepção tradicional. Ele incorporou a idéia de ser, concomitantemente, um relatório, uma *estimativa e uma proposta, além de ser considerado um mecanismo de administração, capaz de auxiliar o Poder Executivo na programação, execução e controle das ações públicas.*

No Brasil, bem como em diversos países, o orçamento-programa representa a idealização do orçamento moderno. Ele foi influenciado, no país, pelo sistema PPBS e por diversos manuais publicados pela ONU, principalmente nas décadas de 50 e 60 do século passado. Consiste numa metodologia para definição de ações a partir de metas estabelecidas por análise de custo-benefício, contribuindo no processo decisório como um instrumento de tomada de decisão final dentre as alternativas. É composto de objetivos e propósitos pretendidos pela instituição, programas para atingir estes objetivos, custos necessários para a obtenção dos resultados e medidas de desempenho como forma de avaliar a execução dos programas. Ademais, tal forma de apresentação orçamentária concebe o orçamento como parte de um sistema de planejamento, promovendo a integração planejamento-orçamento.

A respeito da evolução histórica do orçamento público nas Constituições brasileiras, sempre se associou a necessidade do controle legislativo sobre os atos do Executivo, quer seja limitando a cobrança abusiva de impostos, quer estabelecendo parâmetros e diretrizes para a aplicação adequada de recursos. Além disso, a forma de interação entre estes poderes variou de acordo com o regime político adotado.

A Constituição de 1824 estabeleceu competências dos Poderes em assunto tributário e orçamentário; por ela, o Executivo elaborava a proposta e o Legislativo aprovava a lei orçamentária, sendo também responsável pela iniciativa das leis dos impostos à Câmara dos Deputados.

A Constituição de 1891, todavia, alterou tal distribuição, na medida em que o Congresso Nacional tinha competência exclusiva na elaboração do orçamento e no exame das contas do Executivo, com a ajuda do Tribunal de Contas. Contudo, vale registrar que o Executivo sempre encaminhava um esboço do orçamento ao Legislativo, a pedido deste.

Em 1934 o Executivo voltou a elaborar a proposta orçamentária. O Legislativo tinha a competência de votar a proposta e propor e aprovar emendas à mesma, porém, durante o Estado Novo, o Executivo elaborou e aprovou o orçamento.

Já em 1946, o Executivo elaborava a proposta e o Legislativo a apreciava e aprovava. Assim, este último Poder viu um retorno de antigas atribuições; entretanto, o período foi marcado por várias aprovações de emendas clientelistas e locais, o que possibilitou a pulverização excessiva de recursos e a descaracterização do orçamento como instrumento de política econômica uniforme e coerente, segundo Tubaki (1994).

A Constituição de 1967, por sua vez, atribuiu ao Executivo a função de elaborar e encaminhar a proposta ao Legislativo, que apenas deveria homologá-la. No período, foram criados alguns orçamentos, como o monetário e o das estatais; houve um esvaziamento gradativo do orçamento fiscal; além do Congresso ter novamente suas funções limitadas.

Finalmente, a Constituição de 1988 recuperou a atribuição legislativa ao determinar a apreciação e proposição de emendas ao projeto de lei orçamentária, bem como aos projetos que o alterem, desde que observadas as exigências do artigo 166, § 2º. Ademais, este Poder deve votar a lei orçamentária, cuja proposta é elaborada pelo Executivo.

Igualmente, o atual texto constitucional instituiu uma forte vinculação entre o orçamento e o planejamento, com a criação do PPA, LDO e LOA, como será demonstrado na seção posterior. Do mesmo modo, a LRF trouxe importantes inovações ao processo orçamentário e de planejamento.

A Lei Complementar nº 101, ou LRF, regulamenta as finanças públicas no Brasil e promove a responsabilização na gestão das contas das entidades governamentais. Seu objetivo principal é assegurar o equilíbrio orçamentário-financeiro por meio da gestão planejada, transparente, e obediente a certos limites e condições.

O planejamento é um de seus pilares, pois sua adoção é essencial para o alcance de metas fixadas para as despesas e receitas, garantidoras do equilíbrio desejado. Além do mais, ele é fundamental para criar mecanismos asseguradores das correções de rumo a serem tomadas quando dos desvios das metas firmadas, além, é claro, de harmonizar as necessidades da população com as reais possibilidades financeiras e econômicas da entidade.

Mendes; Moreira (2001), por seu turno, atestam para a importância a ser dada à população quando declaram que o gestor público deve, não apenas atender aos preceitos legais, mas também, seu programa de governo, na medida do possível, e o interesse da população. Dessa forma, o orçamento seria o momento ideal para se confrontar responsabilidade na gestão fiscal com responsabilidade na execução de atividades de interesse social.

Do mesmo modo, o endividamento público ganha muita atenção com a edição desta Lei. Ele se sujeita a limites, por comprometer grande parte das receitas com o pagamento de dívidas, diminuindo, assim, a prestação de serviços para a população. Além disso, geralmente não é honrado pela administração que o efetivou, delegando a tarefa ao próximo dirigente.

Ainda, a LRF trouxe consigo três inovações importantes, a saber: responsabilização, transparência e punição. A responsabilização é alcançada mediante a garantia do equilíbrio nas contas, ação planejada e transparente e prevenção de atos ou correção de rumos que afetem as contas públicas, conforme mencionado. A transparência, por sua vez, é priorizada por meio da ampla publicidade das contas públicas, dos relatórios de gestão fiscal e execução orçamentária – tais relatórios permitem o controle simultâneo da execução orçamentária-; e pela participação da população nos planos e orçamentos, quer seja em sua discussão ou elaboração, como se falará adiante. Já a punição se materializa nas disposições do Código Penal, da Lei nº 1079/50, do Decreto-lei nº 201/67, da Lei nº 8429/92, da Lei nº 10028/00 e demais normas referentes.

O início da vigência da LRF foi 5 de maio de 2000 e suas disposições abrangem União, estados, municípios, e Distrito Federal, neles incluídos os três Poderes, Tribunal de Contas, Ministério Público e respectivas administrações diretas, fundos, autarquias, fundações e empresas estatais dependentes.

Quanto ao orçamento, a Lei Complementar imprimiu conquistas essenciais ao mesmo, como o reforço da necessidade de compatibilização entre a LDO e a LOA- ao exigir demonstrativo que revele que as metas fiscais estão sendo observadas na programação orçamentária-; de articulação entre orçamento, programação e execução financeira; e de padronização de procedimentos e conceitos entre as diversas esferas de governo.

Ademais, de acordo com Mendes; Morcira (2001), esta Lei foi uma reação à prática do processo orçamentário no país. A experiência brasileira revelou, geralmente, a inversão de etapas quando da elaboração orçamentária e seu distanciamento da comunidade. Os procedimentos inadequados, por conseguinte, faziam com que os instrumentos de planejamento fossem considerados fictícios por não responderem às reais necessidades da população. Na realidade, o orçamento tinha seu início com a fixação da despesa e somente depois se estimava a receita, que, na maioria das vezes tendia a ser superestimada.

Assim, a Lei Complementar estabeleceu novas funções ao PPA, LDO e LOA, ou seja, aos instrumentos de planejamento e orçamento, e buscou traduzir a realidade local, para que tais instrumentos atendam seus objetivos e sejam pré-condição ao equilíbrio fiscal. O assunto será tratado em seção posterior.

Aliás, no tocante as receitas e despesas públicas, a Lei Complementar também as disciplinou. Nesse sentido, a demonstração das receitas deve obedecer às normas técnicas e legais, às alterações nas normas tributárias, ao crescimento econômico e à variação do índice de preços. Além do mais, devem ser acompanhadas, em sua previsão, de demonstrativo de sua evolução nos três últimos exercícios, bem como da projeção para os dois exercícios seguintes a que se referirem, da metodologia de cálculo, e das premissas utilizadas. Nesse propósito, destaca Core (2001, p. 06):

[...] com o advento da lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) as informações de receita assumiram uma importância fundamental. Vários procedimentos e mecanismos de controle foram estabelecidos nessa lei com base em previsão e arrecadação de receita, o que impõe a necessidade de um cuidado especial no que se refere à qualidade dessas informações.

As despesas, por sua vez, quando forem criadas ou aumentadas, devem conter demonstrativo de impacto orçamentário-financeiro no exercício em que devam entrar em vigor e nos dois subsequentes. Ademais, o ordenador de despesa deve declarar adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária, além de compatibilidade com o plano plurianual e com a LDO. Da mesma forma, os empenhos e licitações de serviços, desapropriação de imóveis urbanos e fornecimento de bens ou execução de obras devem seguir tais procedimentos.

### 2.2.2 Princípios orçamentários

Os princípios orçamentários consistem em linhas norteadoras de ação, ou seja, são premissas que devem ser observadas quando da concepção da proposta orçamentária e quando do controle do orçamento. São expressas de forma implícita ou explícita na legislação inerente à matéria e objetivam, primordialmente, assegurar o cumprimento das finalidades a que se propõe o orçamento. Consoante a Constituição Federal, a LRF e a Lei 4 320/64, de 17 de março de 1964, os princípios orçamentários são os seguintes:

#### a) Anualidade

O princípio da anualidade declara que a elaboração e autorização do orçamento devem ter vigência limitada a um exercício financeiro. No Brasil, ele coincide com o ano civil, fato que permite um controle mais eficaz por parte do Legislativo, além de facilitar a formulação de previsões de gastos. Além disso, a LRF reforça esse preceito ao ressaltar a constante busca do equilíbrio financeiro da entidade, de forma que as obrigações assumidas no exercício estejam em consonância com os recursos obtidos no mesmo exercício.

#### b) Unidade Orçamentária

O princípio da unidade orçamentária considera que o orçamento deve ser uno, ou seja, todas as suas receitas e despesas devem estar contidas numa única lei orçamentária. Dessa forma, se promove a fiscalização financeira e orçamentária a cargo do Legislativo.

Em que pese a Constituição de 1988 declarar a composição do orçamento anual em orçamento fiscal, de seguridade social e de investimento das empresas estatais, na realidade se verifica o seguimento da concepção da totalidade orçamentária. Isto é, são elaborados múltiplos orçamentos de forma independente, porém, os mesmos são consolidados para possibilitar o conhecimento do desempenho global das finanças públicas.

Ademais, nas palavras de Reis; Baratta; Neves,(2001, p. 08):

A LRF consagra este princípio ao dirigir as normas da gestão fiscal responsável aos entes da Federação — União, Estados, Distrito Federal e Municípios — sem prejuízo do alcance a que estão submetidos os administradores e agentes responsáveis pela execução orçamentária, nesta incluídos os programas e as metas fiscais.

### c) Universalidade

Segundo o princípio da universalidade, ou princípio do orçamento bruto, a lei orçamentária deve conter todas as receitas e despesas do Estado. Estas, por sua vez, devem estar em seus valores totais, vedadas quaisquer deduções.

Essa premissa revalorizou a peça orçamentária e é de fundamental importância para o atendimento do princípio do equilíbrio, pois a centralização das despesas e receitas num único documento promove a verificação do equilíbrio orçamentário.

Conforme Silva (1996, p. 50):

A leitura da Constituição de 1988 indica a preocupação que os Constituintes tiveram com este princípio, bastando verificar que o art. 167, § 1º, estabelece que ' nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade.

Silva *apud* Giacomoni, (1994, p. 69), ressalta sua grande importância para o controle parlamentar, por possibilitar ao Legislativo:

- a) conhecer a priori todas as receitas e despesas do governo e dar prévia autorização para a respectiva arrecadação e realização;
- b) impedir ao Executivo a realização de qualquer operação de receita e despesa sem prévia autorização parlamentar;
- c) conhecer o exato volume global das despesas projetadas pelo governo, a fim de autorizar a cobrança dos tributos estritamente necessários para atendê-las.

### d) Equilíbrio

O princípio do equilíbrio considera que as receitas de um período devem ser iguais às despesas desse mesmo período. Deste modo, os valores autorizados para a realização das despesas no exercício, deverão ser compatíveis com os valores previstos para a arrecadação das receitas.

Este princípio passa a ser parâmetro para o acompanhamento da execução orçamentária, já que quando da execução das despesas sem a correspondente arrecadação no mesmo período, se verificará invariavelmente, resultados negativos. Estes, por sua vez, comprometerão os resultados das metas fiscais, de acordo com a LRF, e a efetivação de políticas públicas.

Ademais, Pinheiro (2004) afirma que não está positivado pelo constituinte, mas que se encontra implícito no texto constitucional. Giacomoni (1994), por seu turno, atesta que a atual Magna Carta, no tocante ao desequilíbrio orçamentário, dispõe, em seu art. 167, III, sobre a vedação de operações de crédito que excedam o montante das despesas de capital. Portanto, o objetivo foi assegurar a vinculação do endividamento apenas à realização de investimentos e não à manutenção da máquina pública, atacando, conseqüentemente, o chamado déficit das operações correntes.

#### e) Exclusividade

Consoante princípio da exclusividade, a lei orçamentária não poderá conter matéria estranha à fixação das despesas e à previsão das receitas. A exceção, porém, fica a cargo da autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, bem como a autorização para destinação da cobertura do déficit ou do superávit.

O principal objetivo dessa premissa foi evitar a utilização da Lei do Orçamento como meio de aprovação de matérias não-financeiras, fato, aliás, constantemente verificado no passado brasileiro. Aqui, vale registrar que a LDO - instrumento responsável por fazer o elo de ligação entre planejamento e orçamento- vem progressivamente permitindo o atendimento desta premissa.

Nesse sentido, conforme Pinheiro (2004), percebe-se o caráter exclusivamente alocativo da lei orçamentária.

#### f) Especificação

De acordo com a especificação, as despesas e as receitas devem ser classificadas e realizadas, obrigatoriamente, pelas respectivas categorias econômicas. Deste modo, são discriminadas de forma que se possa saber, pormenorizadamente, a origem e a aplicação dos recursos (GIACOMONI, 1994).

De fundamental importância, esse princípio aumenta o controle do Legislativo, e, nas palavras de Reis; Baratta; Neves (2001, p.08):

Embora seja um princípio associado ao aspecto formal do orçamento, sua aplicação impede consignar na lei orçamentária crédito com finalidade imprecisa ou com autorização ilimitada, bem como para a transposição, remanejamento ou transferência de dotações, possibilitando o atendimento à LRF e à CF, art. 167, VII.

Alguns autores, entretanto, atestam que o princípio inibe a flexibilização necessária à gestão, por evitar a discricionariedade por parte dos executores orçamentários.

#### g) Clareza

O princípio da clareza demonstra que o orçamento deve ser claro e de fácil compreensão a qualquer indivíduo. É, pois, juntamente com o princípio da publicidade, de fundamental importância para o controle dos aspectos orçamentários.

Giacomoni (1994, p. 83), todavia, ressalta sua grande dificuldade de aplicação:

É uma regra de difícil observação, pois, devido exatamente aos seus variados papéis, o orçamento reveste-se de uma linguagem complexa, acessível apenas aos especialistas. A solução talvez esteja em melhorar os atuais anexos sintéticos, transformando-os em peças comentadas com informações globais sobre a programação orçamentária.

#### h) Publicidade

O princípio da publicidade visa ao atendimento do artigo 2º da Lei nº 4320/1964 e do artigo 37 da Constituição Federal. Nesse sentido, exige a transparência e o pleno acesso a qualquer interessado às informações necessárias ao exercício do controle e fiscalização acerca da utilização dos recursos públicos.

A publicidade do orçamento foi assegurada em todas as suas etapas, ou seja, quando da preparação, discussão legislativa, execução e controle subsequente. Ademais, a obrigatoriedade de publicação do relatório resumido da execução orçamentária, a cada bimestre, por parte do Executivo consistiu numa grande inovação da atual Carta Maior.

Giacomoni (1994, p. 83), contudo, atesta sobre sua problemática:

Formalmente, o princípio é cumprido, pois, como as demais leis, é publicado nos diários oficiais. A publicidade ideal, porém, envolve as mesmas questões ligadas à clareza. Resumos comentados da proposta orçamentária deveriam ser amplamente difundidos, de forma que possibilitassem ao maior número possível de pessoas inteirar-se das realizações pretendidas pelas administrações públicas.

#### i) Uniformidade

O princípio da uniformidade, ou consistência, busca homogeneizar os critérios de classificação das receitas e despesas, bem como dos demais aspectos envolvidos na metodologia de elaboração do orçamento, no decorrer dos vários exercícios financeiros. Dessa maneira, permite comparações ao longo do tempo.

#### j) Legalidade

O princípio da legalidade revela que o orçamento deve observar as limitações legais quanto aos gastos e às receitas. Em geral, limita o poder de tributar do Estado, consagrando, dentre outros, princípios tributários.

#### l) Não-Afetação das Receitas

O princípio da não-afetação das receitas, ou unidade de tesouraria, afirma que nenhuma parcela das receitas provenientes de impostos poderá ser comprometida ou reservada para atender a determinadas despesas. A exceção, porém, está nas ações e serviços públicos de saúde, na manutenção e desenvolvimento do ensino, na prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, prestação de garantia ou contragarantia à União e no pagamento de débitos para com esta. Além disso, todas as receitas, com exceção dos fundos especiais, serão recolhidas em um caixa único, como afirma o artigo 56 da Lei nº 4320/64.

#### m) Exatidão

O princípio da exatidão consiste numa preocupação com a realidade e com a efetiva capacidade da administração pública nela intervir, positivamente, por meio do orçamento.

Assim, envolve questões técnicas e éticas e, consoante Giacomoni (1994, p. 83):

A regra deve ser observada não apenas pelos setores encarregados da política orçamentária, mas também por todos os órgãos executivos que solicitam recursos para a implementação de programas e projetos. A difundida prática de superdimensionamento da solicitação de recursos baseada na inevitabilidade dos cortes configura clara violência ao princípio da exatidão, artificializando a elaboração do orçamento.

#### n) Programação

O princípio da programação é fruto da evolução orçamentária, na medida em que o orçamento passou a ser considerado como elo de ligação entre as funções de planejamento e gerência, e como instrumento auxiliar efetivo de administração.

A linguagem orçamentária vem sendo profundamente modificada para representar os elementos do planejamento e para veicular a programação de trabalho do governo. A linguagem moderna, por sua vez, procura dispor os meios necessários traduzidos em termos físicos e financeiros, por meio da adoção do orçamento-programa.

#### o) Precedência

O princípio da precedência revela que o Legislativo tem por obrigação sancionar a lei orçamentária. Caso contrário, a não aprovação acarretará pagamentos ilegais de despesa e até mesmo paralisação dos serviços públicos. Nesse sentido, essa premissa demonstra o papel fundamental do Legislativo no processo orçamentário.

### 2.2.3 Funções e aspectos orçamentários

Consoante Ricardo Lobo (1995), as funções precípua do orçamento são a política e a econômica. Deste modo, a função política considera o orçamento como uma forma de controle da Administração, que vê a execução de suas despesas no período, bem como outros fatos, limitados pelo Poder legislativo. Já a função econômica utiliza a técnica de déficits orçamentários para possibilitar investimentos na economia, em tempos de crise, assim como os superávits orçamentários são empregados em períodos de crescimento econômico. Todavia, os grandes endividamentos públicos, verificados nos últimos anos, fizeram com que se recomendasse o equilíbrio orçamentário como ponto de partida para o equilíbrio econômico.

Ademais, o orçamento público pode ser considerado como fruto de uma multiplicidade de aspectos, a saber: político, econômico, jurídico, administrativo, financeiro e técnico. O aspecto político consiste na caracterização do orçamento, como um plano de

governo ou programa de ação do grupo que detém o poder. Demonstra o poder de ação do Executivo na determinação dos fatos, sob a ótica dos interesses, regiões, aspirações e classes.

O aspecto econômico resulta da evolução das características políticas do orçamento. Expressa as áreas de alocação de recursos de efetiva prioridade para o Governo e organiza as ações que sustentarão os processos de crescimento econômico e combate ao desemprego, dentre outros.

O aspecto jurídico, por sua vez, determina os parâmetros para a realização de receitas e execução de despesas, estabelecidos pela Constituição e demais leis, num determinado período de tempo. Assim, define a Lei Orçamentária no conjunto de leis do país.

O aspecto administrativo visa compatibilizar as prioridades com a eficiência dos serviços prestados e com os recursos disponíveis.

Já o aspecto financeiro sistematiza as entradas e as saídas de recursos públicos, por meio de categorias apropriadas, assumindo um caráter de plano financeiro. Consiste no denominador comum entre programação e execução do orçamento.

Por fim, o aspecto técnico sintetiza os demais, consistindo nos procedimentos que envolvam regras práticas e garanta a realização dos fins propostos. Classifica as receitas e despesas, de forma clara, metódica e racional, tendo por base os processos estatísticos e a forma de apresentação contábil e gráfica do orçamento.

#### **2.2.4 Classificações orçamentárias**

Como visto, o orçamento público é composto por receitas e despesas. As receitas públicas consistem no conjunto de recursos ou rendas dos governos, de caráter não devolutivo, entregues por meio da contribuição da coletividade para a alocação e cobertura das despesas públicas. Estas, por seu turno, são desembolsos realizados pela instituição, conforme normas legais, para o atendimento dos serviços e encargos assumidos no interesse da população.

De outro modo, tais receitas e despesas apresentam suas respectivas classificações. A respeito das receitas públicas, a Lei nº 4 320/64 as classificou em correntes e

de capital<sup>3</sup>, sendo aquelas subdivididas em tributárias, oriundas da competência de tributar; de contribuições, englobando as sociais e as econômicas; patrimonial, advinda da exploração econômica do patrimônio; agropecuária, derivada da exploração econômica de atividades agropecuárias; industrial, decorrente de atividades industriais definidas pelo IBGE; de serviços, provenientes das atividades de comércio, transporte, comunicações, serviços hospitalares, dentre outros; transferências correntes, ou seja, são recursos financeiros de pessoas físicas ou jurídicas destinados ao atendimento de despesas correntes; e outras receitas correntes, derivadas de receitas não incluídas nas classificações anteriores. As receitas de capital, por sua vez, englobam as operações de crédito, oriundas de empréstimos e financiamentos; alienação de bens, proveniente das alienações de bens patrimoniais; amortização de empréstimos, decorrentes da concessão de empréstimos pela entidade; transferências de capital, aplicadas no atendimento de despesas de capital e outras receitas de capital, que englobam as demais receitas não classificadas.

Por outro lado, as despesas adotaram quatro diferentes critérios de classificação, a saber: institucional, funcional-programática, econômica e por elementos.

Assim sendo, a classificação institucional identifica o órgão e a entidade orçamentária responsáveis pela execução da despesa, devendo, porém, se adequar à estrutura administrativa do governo.

A classificação funcional-programática resulta da combinação de função, subfunção, programa, projeto, subprojeto, atividade ou subatividade, com o fim de registrar e acompanhar a execução orçamentária. Nesse propósito, a classificação funcional abrange funções e subfunções de governo, prefixadas para todos os entes da federação e agrega gastos públicos por área de ação governamental. Já a classificação programática é composta de programas – representam os objetivos que o governo pretende alcançar, fazendo a ligação entre os planos de médio e longo prazos- projetos, atividades, subprojetos e subatividades – traduzem os meios de alcançar tais objetivos.

A classificação econômica indica os efeitos do gasto público na economia, permitindo que o orçamento seja utilizado para análise e ação de política econômica.

---

<sup>3</sup> Receitas correntes: agrupa os vários detalhamentos peculiares às receitas que tendem a se exaurir no decorrer do período coberto pela lei orçamentária anual. (SANCHES, 2004, p. 291)

Receitas de capital: agrupa os vários detalhamentos peculiares às receitas que alteram o patrimônio duradouro do Estado (SANCHES, 2004, p. 292)

Ademais, divide a despesa em corrente e de capital<sup>4</sup>. Aqui, vale destacar a necessidade atribuída a Core (2001) para a revisão do conceito da despesa de capital. Segundo o autor, tais despesas deveriam incorporar o capital humano mediante o investimento direto no ser humano. Desse modo, gastos estratégicos com saúde e educação, considerados atualmente como despesas correntes, seriam aí incluídos. Entretanto, conclui o próprio que ainda há grande dificuldade na mensuração desse capital, sendo necessária a realização de diversos estudos no sentido de solucionar a questão.

A classificação por elementos identifica o objeto imediato de cada despesa, favorecendo o controle gerencial e contábil dos gastos públicos

Destarte, as despesas podem ser obrigatórias ou discricionárias. Dessa forma, quando obrigatórias, o ente não tem discricionariedade de suspender a execução, como salários e gastos com saúde. As discricionárias, por sua vez, advêm de disponibilidade de recursos orçamentários e podem ser circunstanciais ou essenciais. Estas, são necessárias à prestação de bens e serviços à sociedade e geralmente estão classificadas como atividades na estrutura programática. As circunstanciais, todavia, são executadas segundo as disponibilidades de receitas.

Portanto, as classificações orçamentárias são essenciais no controle e na transparência do orçamento; determinam a fixação de responsabilidades e possibilitam a análise dos efeitos econômicos das atividades governamentais. Ademais, “é através das várias classificações, ainda, que se implementam planos, que se explicitam objetivos e prioridades da ação pública [...]” (TOMBINI *apud* CORE, 2001, p. 6)

### 2.2.5 Créditos adicionais

Os créditos adicionais consistem em mecanismos de retificação do orçamento, quer por falta de previsão ou por reforço de dotações orçamentárias. Nesse sentido, são

---

<sup>4</sup> Despesas correntes: agrupa os vários detalhamentos peculiares à despesa de custeio das entidades do setor público e aos custos de manutenção de suas atividades. (SANCHES, 2004, p. 114)

Despesas de capital: agrupa os vários detalhamentos peculiares aos investimentos, inversões financeiras e outras despesas de capital das entidades do setor público. (SANCHES, 2004, p. 114)

despesas orçadas de forma insuficiente ou não previstas, abertas mediante decreto do Executivo, classificadas em créditos suplementares, especiais ou extraordinários.

Os créditos suplementares reforçam dotações insuficientes quando da execução orçamentária, e objetivam corrigir erros e omissões na orçamentação. Devem ter prévia autorização legislativa, porém, esta pode ser concedida na própria lei orçamentária, até determinada importância, fixada em termos monetários ou percentuais. Além do mais, a abertura deve ser precedida de exposição justificativa, assim como depende da existência de recursos disponíveis.

Os créditos especiais atendem dotações orçamentárias específicas e inexistentes. Assim, indicam erros de planejamento por criarem despesas não previstas no orçamento. Como os créditos suplementares, os especiais devem ter prévia autorização legislativa, ser precedidos de exposição justificativa e indicar os recursos disponíveis para a compensação da abertura.

Por outro lado, os créditos extraordinários atendem apenas despesas imprevisíveis e urgentes, como no caso de calamidade pública, guerra ou subversão interna. Dessa forma, dado o caráter de urgência, são abertos diretamente pelo chefe do Executivo e posteriormente são submetidos ao Legislativo. Na União, o instrumento utilizado para a abertura é a medida provisória e nos demais governos, o decreto do Executivo.

Vale ressaltar que a disponibilidade de recursos para a abertura de créditos suplementares e especiais se realiza mediante superávit financeiro, excesso de arrecadação, anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou de créditos adicionais autorizados em lei e operações de crédito autorizadas. Ademais, quanto aos prazos, os créditos adicionais têm validade até o último dia do exercício financeiro em que foram abertos. Contudo, os créditos especiais e extraordinários poderão vigor após o exercício em que foram autorizados, quando abertos nos últimos quatro meses do exercício.

#### **2.2.6 Estágios da despesa e da receita**

Consoante Lei nº 4 320/64, a despesa contém três estágios: empenho, liquidação e pagamento.

O empenho consiste na criação de obrigação de pagamento, pendente ou não de cumprimento de condição, por parte da entidade pública. Deste modo, derivado de autoridade competente, vincula dotação de créditos para pagamento de obrigação contratual, seguidas as condições estabelecidas. Quanto às suas funções, possibilita o acompanhamento e controle dos orçamentos públicos, ou seja, ao indicar os compromissos assumidos e as dotações ainda disponíveis se constitui num instrumento de programação do Executivo, assim como permite o controle do Legislativo. Igualmente, garante respaldo orçamentário ao fornecedor.

Ademais, o empenho deve, obrigatoriamente, anteceder qualquer compra ou prestação de serviço público.

A liquidação, por seu turno, ocorre após o empenho e a entrega ou prestação do serviço. Consiste no ato emanado do órgão competente, de verificação e avaliação do cumprimento das condições pré- estabelecidas pelo credor, por meio do exame da documentação que comprova o crédito, testes de qualidade do material e do serviço, cumprimento de prazos, dentre outros. Segundo Machado Jr.; Reis (1993), a liquidação é a verificação do implemento da condição enunciada no empenho. Todavia, obrigações e despesas, originárias de mandamentos constitucionais ou de leis ordinárias, independem desse implemento de condição para serem cumpridas.

Por fim, o pagamento extingue a obrigação da entidade pública, encerrando a realização da despesa. Diversas exigências devem ser obedecidas, dentre elas a de regular liquidação pelos órgãos de contabilidade.

De outro modo, quando do término do exercício, as despesas empenhadas e não pagas devem ser inscritas em Restos a Pagar, de acordo com a Lei nº 4 320/64. Entretanto, as que até 31 de dezembro foram empenhadas e liquidadas são consideradas Restos a Pagar processadas, ao passo que as despesas apenas empenhadas são consideradas Restos a Pagar não processadas.

Em tese, os Restos a Pagar permitem maior controle da despesa pública. Ademais, cabe registrar que tal mecanismo deve ser utilizado apenas para despesas já contratadas que se efetivarão no próximo exercício, e não para pagamentos efetuados além da dotação ou sem cobertura orçamentária, que de fato ocorrem na realidade brasileira.

As receitas, por sua vez, têm como estágios a previsão, o lançamento, a arrecadação e o recolhimento. A previsão se refere a uma pretensão de arrecadação para o exercício, como forma de custear a execução das despesas. Há vários métodos para a sua estimativa, porém, vale destacar que independentemente do utilizado, são considerados fatores de ordem política, social e econômica. O lançamento consiste nos atos administrativos do Poder Executivo de identificação e individualização de contribuintes. Assim, discriminam-se os devedores, o valor, a espécie de débito e seu vencimento. Já a arrecadação é o momento de comparecimento dos contribuintes perante os agentes arrecadadores e de liquidação de suas obrigações com o Estado, através de pagamentos devidos. Ou seja, consiste no momento de recebimento de tributos, multas e demais créditos pelo governo. Finalmente, o recolhimento expressa o momento de disponibilidade dos valores para o Tesouro do Estado, por meio da entrega do produto da arrecadação por parte dos agentes arrecadadores.

#### 2.2.7 Rigidez no processo orçamentário

A rigidez no processo orçamentário contempla a necessidade de evitar a redução de determinadas despesas, bem como a vinculação de certas receitas, para atendimento de despesas específicas.

As vinculações constitucionais se fazem pela busca de estabilidade de recursos, assim como pelo desejo de controle do Executivo por parte do Legislativo, quando da execução orçamentária, para impedir modificações de prioridades estabelecidas.

A Constituição de 1988 abarcou um novo ciclo de vinculações ao reorientar prioridades de despesas em favor da área social. A saúde, exemplo clássico de rigidez orçamentária por atender ambos os requisitos, foi disciplinada pela Emenda Constitucional nº 29/2000, que será tratada na seção 4.

### 3 PROCESSO DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO

A Constituição Federal de 1988 introduziu mudanças expressivas na esfera de orçamentação pública brasileira. Como tentativa de recuperar o planejamento, a Norma Maior instituiu uma forte vinculação entre os orçamentos públicos e o planejamento governamental, por meio da criação do PPA e da LDO, instrumentos superordenadores, por sua vez, na elaboração da LOA.

Assim, consoante art. 165,§7º; art.166,§§3ºe 4º e art. 167,§1º, a LOA deve ser compatibilizada com a LDO e ambas com o PPA, passando, portanto, a serem constituídos seguinte forma hierárquica: PPA, LDO e LOA.

Ademais, por meio do texto constitucional recuperou-se a participação do poder legislativo no ciclo orçamentário- com a definição de prioridades no PPA; diretrizes específicas para cada exercício financeiro na LDO; aprovação da LOA; proposição e aprovação de emendas, dentro de certos critérios- e concluiu-se o processo de unificação orçamentária, através da integração do Orçamento Fiscal, Orçamento de Investimento das Empresas Estatais e Orçamento da Seguridade Social.

Vale ressaltar, todavia, que a vinculação constitucional procurou se efetivar na prática com a promulgação da LRF, que, verdadeiramente, reforçou o papel da atividade de planejamento e a vinculação desta com a execução do gasto público, como será demonstrado no decorrer da seção.

Além do mais, em que pese as disposições referentes ao planejamento e ao orçamento serem de ordem federal, se aplicam, geralmente, aos governos infranacionais, isto é, estados e municípios. Em Minas Gerais, o PPA denominou-se PPAG, que, por sua vez, é elaborado consoante orientações e objetivos estratégicos estabelecidos no PMDI, instrumento de planejamento inovador constante na Constituição Estadual de 1989.

Diante disto, esta seção discute o processo de planejamento e orçamento no Brasil, estabelecidos pela Constituição Federal de 1988 e pela LRF, de modo a demonstrar a atual forma de alocação de recursos orçamentários e financeiros. Assim, trata dos procedimentos realizados pela administração pública para a elaboração e execução do

orçamento, bem como das novas funções atribuídas pela LRF aos instrumentos de planejamento e orçamento e à execução orçamentária e financeira.

### 3.1 Plano Plurianual

O PPA é a modalidade de plano concebida pela Carta de 1988. Peça recente na engrenagem orçamentária, nas palavras de Rocha (200-), “[...] passa a se constituir na síntese dos esforços de planejamento de toda a administração pública, orientando a elaboração dos demais planos e programas de governo, assim como do próprio orçamento anual.” (GIACOMONI, 2002,p. 198)

SHAND (2002), por sua vez, destaca que o PPA:

[...] reflete o compromisso duradouro do Brasil com o planejamento social e econômico. A Constituição exige que a Lei de Diretrizes Orçamentárias e os planos regionais e setoriais, ou outros planos nacionais (e, conseqüentemente, qualquer emenda aos mesmos) sejam elaborados de modo a serem consistentes com o PPA. O PPA é uma abordagem complexa de integração entre planejamento e orçamento, e destaca-se como única abordagem desse tipo no contexto internacional. (SHAND, 2002, p. 24)

Castro (200-,p.03), entretanto, afirma ser o plano uma “[...] lei meramente formal, consubstanciando-se em mera orientação, que deve ser observada pelo Executivo, mas que não vincula o Legislativo quando da feitura da lei orçamentária.”

Do mesmo modo, Holanda (1994, p.08) atesta que os projetos de leis dos PPAs votados pelo Congresso Nacional “[...] possuem a única e exclusiva utilidade do cumprimento da formalidade legal, visto que não contribui em nada para a maior eficiência e transparência do gasto público”. Logo em seguida, ainda declara:

A certeza que temos é que o constituinte imaginava o PPA como um instrumento de médio prazo, onde estaria discriminando a pretensão do Congresso Nacional e do poder Executivo da alocação dos grandes gastos públicos. No entanto, para se obter a regionalização das metas, objetivos e diretrizes, realisticamente seria necessário um mínimo de planejamento.”(HOLANDA, 1994,p. 8)

A importância deste planejamento orçamentário se dá pela regulamentação dos §§ 1º e 4º do artigo 165 e no § 1º do artigo 167 da Carta Magna. Assim, nenhum investimento com execução maior que um exercício financeiro pode ser iniciado sem prévia inclusão no

plano plurianual, ou sem lei que o autorize; seus conteúdos integrantes são vastos; e a elaboração de planos e programas nacionais, regionais ou setoriais deve estar em consonância com o mesmo e serem apreciados pelo Congresso Nacional.

De acordo com Sanches (1993), o PPA compreende como etapas:

[...]o diagnóstico da realidade presente, o delineamento de cenários de futuro desejado, a articulação de estratégias para sua realização e das respectivas políticas de apoio, a definição de prioridades e a formulação de programas de intervenção sobre a realidade – com vistas a atingir os objetivos estabelecidos segundo a ordem de prioridade fixada e dentro dos recursos disponíveis – e o acompanhamento da execução e avaliação dos resultados. (SANCHES, 1993,p. 60)

A partir de 1988, o Plano Plurianual substituiu o OPI, com duração de três exercícios financeiros, superando-o por conter metas físicas, além do montante relativo aos dispêndios de capital, que devem ser discriminadas por tipo de programa e ação e ser atingidas no final do mandato.

### 3.1.1 PPAG

Como dito anteriormente, as disposições referentes ao PPA aplicam-se, em grande medida, ao PPAG. Nesse sentido, o conteúdo deste instrumento, com seus problemas e benefícios, geralmente obedecem aos ditames federais, com poucas adaptações à realidade mineira.

A grande inovação em Minas Gerais é o PMDI, como mencionado. Ele é um instrumento de planejamento estratégico, que estabelece diretrizes do desenvolvimento do estado, bem como cenários para o período de atuação, traçando os grandes parâmetros de ação governamental. Ademais, deve ser compatível com o PPAG, a LOA e demais programas estaduais, setoriais e regionais previstos no texto constitucional; além de fomentar o desenvolvimento econômico. Consoante artigo 231, § 2º, da Constituição Estadual, tem como objetivos, dentre outros: o desenvolvimento socioeconômico integrado; racionalização e coordenação das ações do Governo; incremento das atividades produtivas; expansão social do mercado consumidor; superação das desigualdades sociais e regionais; expansão do mercado de trabalho; desenvolvimento dos municípios de escassas condições de propulsão socioeconômica; e desenvolvimento tecnológico estadual.

Pinheiro (2004), todavia, afirma que o PMDI é apenas uma carta de intenções, que não vincula o governador posterior. Nesse sentido, Carvalho et al. (2004) atestam para o fato do Plano se confundir com o planejamento do mandato governamental, tornando-se incoerente com a lógica de planejamento de longo prazo proposta pela Constituição Estadual.

### 3.1.2 Conteúdo

A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.(BRASIL, Constituição, 1988,§ 1º, artigo 165)

No que tange ao conteúdo, tanto a Constituição quanto a LRF não determinam, detalhadamente, como os Planos devem fixar-se ao orçamento. Segundo artigo 165, § 9º da Constituição, cabe à lei complementar dispor, dentre outros assuntos, sobre a organização do plano plurianual, porém, como ainda não foi disciplinada, persistem muitas dúvidas de interpretação de seu conteúdo.

Sobre tal questão, Sanches (1993), afirma que:

Deve ser reconhecido, entretanto, que grande parte das dificuldades relacionadas à formulação do plano plurianual deriva da indisponibilidade da lei complementar a que se refere o art. 165 § 9º da Constituição. Sem essa lei não existe um referencial seguro quanto a estrutura, conteúdo a nível de detalhamento de tal peça legal, nem, tampouco, uma adequada caracterização do que se deva entender como ' programas de duração continuada' e como ' despesas decorrentes das despesas de capital', referidos pelo texto constitucional como conteúdos que integram o plano plurianual. (SANCHES, 1993,p. 61)

Da mesma forma, Holanda (1994) questiona sobre o nível de detalhe a ser apresentado pelas diretrizes, objetivos e metas; e o significado da palavra programa, que não se sabe se refere à classificação funcional-programática ou a programas de governo.

### 3.1.3 Prazos e vigência

Os prazos e vigência do PPA serão disciplinados pela futura lei complementar de que trata o § 9º do artigo 165 da Carta Magna. Enquanto isso, encontram-se sujeitos aos preceitos do ADCT, das Constituições Estaduais ou das Leis Orgânicas.

Em Minas Gerais, o prazo de encaminhamento do projeto de lei do PPAG, do Executivo à Assembléia Legislativa do Estado, é até 30 de setembro. O encerramento da sessão legislativa constituiu no limite de devolução para sanção.

A vigência, por seu turno, está compreendida no período entre o início do segundo ano do mandato do Chefe do Executivo e o final do primeiro exercício do mandato subsequente. Vale registrar que, oficialmente, é um plano fixo de quatro anos e não um plano contínuo, entretanto, não é possível que permaneça sendo um plano fixo e, concomitantemente, oriente as mutáveis circunstâncias fiscais, caso contrário orçamento e plano divergirão.

### 3.1.4 LRF

Quanto às disposições referentes ao PPA na LRF, as mesmas sofreram veto presidencial. O artigo suprimido antecipava os prazos de encaminhamento do projeto de lei ao Legislativo, além de criar um Anexo de Política Fiscal, cuja função era evidenciar a compatibilidade das metas e objetivos plurianuais com as linhas gerais da política de desenvolvimento social e econômica social. Contudo, foi considerado contrário ao interesse público, principalmente por proporcionar um reduzido prazo para a elaboração e apreciação do plano, inviabilizando a seleção criteriosa de programas e ações prioritárias de governo, bem como o aperfeiçoamento metodológico do instrumento.

Em que pese os prazos permanecerem inalterados, cabe ressaltar que o primeiro projeto de lei da LDO, referente ao primeiro ano do PPA, deve ser entregue ao Legislativo antes mesmo do projeto de lei deste. Diante disto, Mendes; Moreira (2001) destacam a necessidade de elaborar primeiramente o PPA como forma de alcançar um processo de planejamento ordenado e coordenado. O fato, porém, cria sérias restrições aos

governos, como o próprio veto presidencial argumentou, na medida em que os mesmos têm pouco tempo para elaborar esse instrumento de complexa formulação.

Por outro lado, a respeito do veto, Mendes; Moreira (2001) atestam que sua proposição não tem sentido lógico de planejamento, ainda que as razões se relacionem com o tempo de elaboração do PPA.

### **3.2 Lei de Diretrizes Orçamentárias**

A Constituição Federal de 1988 alterou profundamente o modelo de elaboração orçamentária, ao introduzir a LDO. Esta, constituiu-se num dos instrumentos mais significativos, por promover a participação direta do Legislativo na formulação de políticas públicas, por regular as diretrizes para a elaboração do projeto de lei orçamentária para o exercício subsequente e por estabelecer as conexões entre o PPA e o orçamento anual.

Giacomoni (2002, p.204) declara que esta lei “[...] representa uma colaboração positiva no esforço de tornar o processo orçamentário mais transparente e, especialmente, contribui para ampliar a participação do Poder Legislativo no disciplinamento das finanças públicas”. Ora, acrescenta o autor, que aprovada previamente uma lei de diretrizes, composta de definições sobre prioridades e metas, investimentos, dentre outros, “[...] possibilitará a compreensão partilhada entre Executivo e Legislativo sobre os vários aspectos da economia e da administração do setor público, facilitando sobremaneira a elaboração da proposta orçamentária anual e sua discussão e aprovação no âmbito legislativo.” (GIACOMINI, 2002, p.204)

Seguindo a vertente oposta, Holanda (1994, p.08) revela que:

Os projetos de lei de diretrizes orçamentárias enviadas pelo poder Executivo ao Congresso Nacional se constituem em capítulos que se repetem anualmente, pouco acrescentando aos parlamentares novas informações ou subsídios para que estes possam discutir e definir melhor a alocação das grandes despesas nacionais no orçamento da União.

Posteriormente, o mesmo autor destaca alguns erros na forma de apresentação da LDO federal, como no capítulo referente às prioridades e metas da administração pública. Nele, a União não discriminava as metas físicas e financeiras, descumprindo a Constituição,

assim como estabelecia várias prioridades, sem qualquer hierarquia. Aqui, o autor atesta que o capítulo deveria ser o mais importante nessa Lei, por conter informações extremamente importantes para a tomada de decisões do Executivo. Assim, a falta de definição e prioridades dificulta a eficiência e a eficácia, levando a questionar sobre seus motivos que, segundo Holanda (1994), são frutos da total falência do planejamento público.

Do mesmo modo, Tubaki (1994, p.35), declara que a LDO, na prática, “[...] tem-se constituído basicamente numa lei de aspectos qualitativos restritivos orientadores [...]” e que parece haver certo consenso no meio técnico sobre a necessidade dessa lei discriminar as despesas de forma quantitativa, para induzir o debate parlamentar acerca dos grandes números do orçamento.

### 3.2.1 LDO em Minas Gerais

A LDO mineira regula dispositivos que deveriam ser abarcados pela Lei Complementar a que se refere o artigo 165, § 9º da Norma Maior, bem como, no que couber, as disposições da Lei nº 4 320/64. Os demais aspectos acompanham as disposições federais.

Vale lembrar, porém, que a primeira LDO do mandato do governador é aprovada antes mesmo do PPAG de referência. Assim, a versão mineira contém um dispositivo no qual se estabelece que as metas virão contidas no próximo PPAG.

### 3.2.2 Conteúdo

A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações da legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento. (BRASIL, Constituição, 1988, artigo 165, § 2º)

Em que pese a Constituição Federal disciplinar o conteúdo da LDO, cabe ressaltar que seu significado e importância foram ampliados quando da sanção da LRF. Esta, lhe atribuiu o disciplinamento de vários temas específicos, como se verá mais adiante.

### 3.2.3 Prazos e vigência

A lei complementar disposta no artigo 165 § 9º da Constituição disporá, também, acerca dos prazos da LDO. Enquanto isso, o ADCT estabelece as datas. No governo federal, o prazo de encaminhamento para o Legislativo é até 15 de abril de todo ano, devendo ser devolvido para sanção até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa.

Em Minas Gerais, o projeto de lei estadual tem de ser encaminhado à Assembléia Legislativa até 15 de maio de todo ano, devendo ser aprovado para sanção até o final da primeira sessão legislativa, sob pena desta não se interromper até a aprovação. Dessa forma, o estado pode vislumbrar a política a ser adotada pela União.

A vigência, por sua vez, é de um ano.

### 3.2.4 LRF

A LDO foi tratada de modo diferenciado pela LRF em relação aos outros instrumentos. Nesse sentido, ela incorporou novas e relevantes funções como a *regulamentação do equilíbrio entre receitas e despesas, normas para controle de custos e avaliação de resultados dos programas, critérios e formas de limitação de empenho e condições para transferências de recursos a entidades públicas e privadas.*

Conforme Mendes; Moreira (2001, p.45), na LDO:

*[...] estão contidos, e devem ser assegurados, os aspectos-chave do planejamento fiscal, a fim de que possam ser alcançados os resultados pretendidos pelos programas governamentais. Dessa forma, cabe registrar que a avaliação das metas dos programas do exercício anterior, incluída como componente do Anexo de Metas Fiscais, será objeto de anexo do PPA, com a finalidade de propiciar à sociedade a mensuração de desempenho da gestão pública.*

Um dos grandes destaques da Lei Complementar foi a criação de dois anexos integrantes da LDO, a saber: Anexo de Metas Fiscais, dito acima, e Anexo de Riscos Fiscais.

O Anexo de Metas Fiscais deve estabelecer metas para o exercício a que se referir e para os dois seguintes, em valores correntes e constantes, relativas a receitas,

despesas, montante da dívida e resultados nominal e primário. Assim, representa um Plano Trienal, por discriminar metas relativas a três exercícios. (MENDES;MOREIRA, 2001)

Do mesmo modo, deve conter avaliação do cumprimento das metas do ano anterior; avaliação financeira e atuarial dos fundos e programas estatais de natureza atuarial; quadro de evolução do patrimônio líquido nos três últimos exercícios; demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita e da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado; e demonstrativo de metas anuais, com memória e metodologia de cálculo que justifiquem os resultados pretendidos, comparando-as com as fixadas nos três exercícios anteriores.

Ademais, cabe registrar que apenas a LDO de 2001 apresentou uma particularidade, pois em alguns governos infranacionais já havia sido aprovada antes da sanção da LRF. Diante disto, para os estados e municípios com mais de 50 mil habitantes que aprovaram a LDO antes da sanção da Lei Complementar e, portanto, não elaboraram o Anexo de Metas Fiscais, não houve necessidade de cumprimento das metas de resultado nominal e primário para o ano em questão. Todavia, os estados e municípios com mais de 50 mil habitantes que elaboraram tal anexo devem ter observado o cumprimento dos resultados nominal e primário, a cada quatro meses.

Ainda a respeito do equilíbrio buscado pelo resultado primário, Nascimento; Debus (2001?) declaram que ele contribui não apenas para um equilíbrio orçamentário, mas também para um equilíbrio auto-sustentável das contas públicas, por meio do não aumento da dívida.

De outro modo, estes autores chamam a atenção para a real necessidade de treinamento do corpo técnico do governo:

Nota-se que o legislador imputou ao administrador público um esforço maior para a confecção do seu principal instrumento de planejamento. Faz-se necessário, portanto, o treinamento continuado daqueles técnicos que deverão elaborar e acompanhar o desempenho das contas públicas, a partir das metas definidas no Anexo de Metas Fiscais. No momento da publicação da LDO (e do Anexo de Metas Fiscais), o administrador estará assumindo um compromisso público, que deverá ser buscado, mesmo que para isso tenha de recorrer à limitação de empenho prevista no artigo 9º da LRF. (NASCIMENTO;DEBUS, 2001?,p.18)

O Anexo de Riscos Fiscais, por seu turno, deve conter a avaliação dos passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, informando também as providências a serem tomadas quando ocorrerem. Logo, exige a informação de qualquer obrigação que possa acarretar em desequilíbrio das contas públicas.

No tocante à avaliação dos resultados dos programas, conforme Mendes; Moreira (2001), se reforça o processo de planejamento por meio dos indicadores nos programas, capazes de avaliar permanentemente os resultados das ações governamentais. Já a falta de disposição sobre os critérios de limitação de empenho, neste instrumento, acarreta crime de responsabilidade fiscal, consoante Lei Penal nº 10.028/2000.

Importante se faz lembrar que nesta matéria também houve vetos presidenciais, como dentre outras questões, as referentes à dinâmica do endividamento, despesas de caráter continuado, despesas com pessoal e outras despesas correntes em relação à receita corrente líquida. Porém, há disciplina quanto aos critérios e limites das despesas de caráter continuado: elas deverão evidenciar a origem de recursos para seu custeio, como forma de garantir o cumprimento das metas de resultados previstas no Anexo de Metas Fiscais e de não gerar novos déficits orçamentários pela falta de receitas correspondentes.

Quanto aos prazos da LDO, a LRF não se manifestou, fazendo portanto com que sejam seguidos os anteriormente adotados.

### **3.3 Lei Orçamentária Anual**

A LOA é uma lei de iniciativa do Executivo, que após ser aprovada pelo Legislativo, “[...] autoriza a Administração Pública a realizar, em determinado período, despesas destinadas ao funcionamento dos serviços públicos compatíveis com a estimativa de arrecadação das receitas” (REIS; BARATTA; NEVES, 2001, p. 5).

Consoante Shand (2002, p.29) “Estabelece as alocações de despesas proposta para cada programa e as regras e os limites propostos para a realocação de recursos durante o exercício.”

Ademais, consiste no principal instrumento de gerenciamento orçamentário e financeiro da administração pública, tendo como finalidade, sobretudo, administrar o equilíbrio entre receitas e despesas públicas.

Nas palavras de Reis; Baratta; Neves (2001, p.35), esta lei pode ser vista como um grande

[...] instrumento de transparência da gestão fiscal, devendo ser objeto de ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público. A transparência será assegurada também mediante incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e de discussão dos planos plurianuais da Lei de Diretrizes Orçamentárias e dos orçamentos.

Holanda (1994), contudo, atesta que não se deveria atribuir tamanha importância à LOA, na medida em que, se fossem cumpridas as determinações constitucionais com suas hierarquias, o orçamento apenas seria uma consequência do PPA e da LDO já votados. Ademais, afirma que as propostas orçamentárias são em grande medida repetições do passado, sem planejamento prévio, e que o órgão no país responsável por este “[...] se satisfaz em apenas compatibilizar os números providenciando cortes lineares de tal forma que a fixação das despesas não ultrapasse a previsão da receita” (HOLANDA, 1994, p. 11).

De outro modo, Holanda (1994) aponta o caráter autorizativo da lei como um dos motivos de seu total descrédito, por ser discutida e aprovada pelo Legislativo, mas executada conforme as conveniências do Executivo. Ainda, declara:

O caráter autorizativo não está determinado em nenhuma legislação, apareceu do nada, da cabeça de tecnocratas que, ao perder o controle do planejamento e, conseqüentemente, da máquina pública, tiveram a brilhante idéia da utilização de leis que não determinam, apenas autorizam. Juntando o caráter autorizativo com a teoria monetarista do controle do déficit público, surgiu, na mão do ministro da Fazenda, o tão poderoso instrumento de contingenciamento. Inúmeros órgãos tomaram-se incapazes de realizar suas funções básicas, porque o ministro da Fazenda, juntamente com o secretário do Tesouro Nacional tem o poder de decidir quais e quando deverão ser realizadas todas as despesas orçamentárias votadas e aprovadas pelo Congresso Nacional. (HOLANDA, 1994, p. 11)

Quanto à regulamentação da apresentação da proposta e da lei orçamentária, a Lei nº 4320/64 tem a responsabilidade para tal. Assim, o artigo 2º apresenta a composição da lei orçamentária e o artigo 22 estabelece a organização da proposta. Dentre outros, essa última deverá conter mensagem com exposição circunstanciada da situação econômico-financeira, documentada com demonstração de Restos a Pagar e justificação da receita e despesa; projeto de Lei do Orçamento; e tabelas explicativas, com estimativas de receitas e despesas.

No tocante à Lei 4 320/64, vale ressaltar que parte de seus elementos deve ser adaptada como consequência de alterações decorridas. Destacam-se, aqui, os temas relacionados com a LOA, como a introdução da classificação funcional-programática e as inovações trazidas pela Constituição de 1988, como a estruturação do orçamento em fiscal, de seguridade social e de investimento das empresas. Ademais, a Norma Maior não regulamentou o mecanismo de créditos suplementares e operações de crédito, atribuindo a responsabilidade a uma futura lei complementar que disporá sobre diversas questões ligadas ao orçamento público.

Finalmente, a despeito da anualidade orçamentária e a previsão do plano plurianual, Castro (200-, p. 02) afirma que este não infringe o primado daquela, porque “[...] não é dinâmico, de cunho claramente operacional, como o é o orçamento anual.”

### 3.3.1 LOA em Minas Gerais

Basicamente, as particularidades mineiras em relação às disposições federais consistem nos órgãos responsáveis pela elaboração da proposta orçamentária e ausência do orçamento de seguridade social, que será detalhado no item seguinte.

Nesse sentido, a elaboração do projeto de lei compete ao órgão de planejamento, que em Minas Gerais, é a SUCOR, vinculada atualmente a SEPLAG.

Sobre o orçamento de seguridade social, em que pese haver proposta de emenda para sua criação -parada na ALEMG - ainda não é contemplado no estado, de acordo com o texto constitucional:

A lei orçamentária anual compreenderá;

I- o orçamento fiscal referente aos Poderes do Estado, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta;

II- o orçamento de investimento das empresas em que o Estado, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto.”(MINAS GERAIS, Constituição, 1989,artigo 157)

Importante se faz mencionar que a Assembléia Legislativa do Estado, bem como os demais órgãos legislativos no país, não possui metodologia de acompanhamento do orçamento estadual. Ademais, as receitas de capital do orçamento mineiro foram usadas como

receitas fictícias, até o passado recente, consistindo numa forma implícita de equilíbrio orçamentário.

### 3.3.2 Conteúdo

A lei orçamentária anual compreenderá:

- I. o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;
- II. o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;
- III. o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.”(BRASIL, Constituição, 1988, artigo 165, § 5º).

A LOA, portanto, deve integrar os três orçamentos supra citados. O orçamento fiscal é o principal dos orçamentos devido a sua abrangência e extensão. As autarquias são incluídas por sua natureza de pessoa jurídica de direito público e por dependerem de recursos transferidos do Tesouro para sua manutenção, e, as fundações públicas, por dependerem de transferência de recursos do Tesouro, mesmo com receita própria que na maioria das vezes é pequena. O orçamento de investimento das empresas, por sua vez, perdeu significado e importância após processo de desestatização.

Já o orçamento da seguridade social cobre todas as despesas classificáveis como seguridade social, ou seja, saúde, previdência e assistência social. Assim sendo, refere-se a um orçamento de áreas funcionais e, praticamente todos os órgãos e entidades integrantes do orçamento fiscal também participam dele, ainda que parcialmente. Ademais, Giacomoni (2002, p. 205) afirma que ele representa uma novidade “[...] pelo destaque concedido às três funções, ao ponto de separá-las das demais e juntá-las em peça orçamentária própria.”

### 3.3.3 Prazos e vigência

Os prazos carecem de disciplinamento posterior, conforme lei complementar prevista no artigo 165, § 9º da Constituição. Enquanto isso, valem os prazos constantes no ADCT para a União e para os estados e municípios as respectivas Constituições e Leis Orgânicas.

No tocante à LOA mineira, o encaminhamento do projeto de lei ao Poder Legislativo é até 30 de setembro, sendo o encerramento da sessão legislativa o prazo limite para devolução, considerado final de dezembro.

Quanto à vigência, a LOA é uma lei ordinária com validade anual.

### 3.3.4 LRF

No que tange a Lei Orçamentária Anual, a LRF obriga a demonstração das metas físicas e fiscais pretendidas para o exercício a que se referirem. Igualmente, exige-se a compatibilidade da programação orçamentária com o Anexo de Metas Fiscais constantes na LDO, reforçando a compatibilização dos três instrumentos de planejamento. Do mesmo modo, a LOA deverá ser acompanhada de demonstrativo regionalizado, referente às despesas e receitas decorrentes de remissões, anistias, subsídios, isenções e benefícios de natureza creditícia, financeira e tributária, bem como evidenciar o aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado e as medidas de compensação às renúncias de receita.

Ainda a respeito da compatibilidade da LOA com o Anexo de Metas Fiscais, Reis; Baratta; Neves (2001) chamam a atenção para o fato de não conciliação do projeto de lei orçamentária com as metas fiscais demonstrar, salvo algo superveniente, a ausência de um bom planejamento em alguma etapa do processo. Em suas próprias palavras:

Centrar a execução do orçamento no alcance das metas fiscais significa, na prática, [...] a reversão de um processo que até então revelava a falta de planejamento com a utilização excessiva dos créditos adicionais ao longo do exercício, provocando, quase sempre, grande distorção nos planos apresentados e no orçamento inicialmente aprovado (REIS; BARATTA; NEVES, 2001, p.07).

De outro modo, a reserva de contingência deverá se destinar apenas ao atendimento de passivos contingentes e outros eventos e riscos fiscais imprevistos, definida, por sua vez, com base na receita corrente líquida. No passado, ela geralmente consistia numa reserva orçamentária a ser utilizada no decorrer do exercício e se destinava a despesas eventuais. Destarte, de acordo com Mendes; Moreira (2001, p. 48), “a delimitação de seu uso acaba por disciplinar dotação orçamentária importante, não prevista no período anterior à LRF.”

Cumprir destacar que aqui, novamente, houve veto presidencial. O artigo suprimido destinava a reserva de contingência ao pagamento de Restos a Pagar que excedessem as disponibilidades de caixa, quando do final do exercício, conforme artigo 41. Porém, como este último artigo foi vetado, sua permanência perdeu o sentido. De fato, o conteúdo do veto atribuía à reserva de contingência o pagamento de novas despesas imprevistas que pudessem comprometer o equilíbrio orçamentário e, nesse sentido, não poderia se destinar aos Restos a Pagar, por estes atenderem as despesas empenhadas e não pagas no exercício.

Da mesma forma, o presidente vetou o artigo que antecipava o prazo de entrega da LOA ao Legislativo, para 15 de agosto. Nesse sentido, Mendes; Moreira (2001) novamente destacam para a necessidade de aprovação do PPA e da LDO ainda no primeiro semestre, para que a LOA seja formulada de acordo com um planejamento ordenado e coordenado.

Ademais, uma das grandes inovações trazidas pela LRF à LOA diz respeito à dívida pública e ao crédito. A lei orçamentária deverá demonstrar todas as despesas referentes à dívida pública e suas respectivas receitas, bem como o refinanciamento da dívida, de forma separada. Igualmente, a atualização monetária do principal da dívida mobiliária refinanciada não poderá ultrapassar a variação do índice de preços constantes em legislação específica ou na LDO, assim como não poderá haver crédito com dotação ilimitada ou com finalidade imprecisa. Portanto, após a vigência da LRF foi possível a demonstração do quadro real das situações financeiras do ente federado, além de um maior controle da dívida por parte do Legislativo e da população.

Por outro lado, a LRF disciplina a inclusão de novos projetos na LOA. Estes devem ser inseridos somente após o atendimento dos que já estão em andamento, a contemplação das despesas de conservação do patrimônio público, assim como a inclusão obrigatória no PPA, ou lei autorizativa, se compreendido num prazo superior a um exercício.

### 3.4 Cronograma de desembolso

O cronograma de desembolso, ou programação financeira, visa dar suporte financeiro suficiente para que os órgãos executem perfeitamente os programas constantes no orçamento. Logo, é instrumento de extrema relevância na utilização dos recursos.

A Lei nº 4 320/64 disciplina a matéria nos artigos 47 e 48, cujas redações seguem abaixo:

Imediatamente após a promulgação da Lei de Orçamento e com base nos limites nela fixados, o Poder Executivo aprovará um quadro de cotas trimestrais da despesa que cada unidade orçamentária fica autorizada a utilizar (MACHADO JR; REIS, p. 101, art. 47 da Lei nº 4 320/64).

A fixação das cotas a que se refere o artigo anterior atenderá aos seguintes objetivos:

- a) assegurar às unidades orçamentárias, em tempo útil, a soma de recursos necessários e suficientes a melhor execução do seu programa anual de trabalho; e
- b) manter, durante o exercício, na medida do possível, o equilíbrio entre a receita arrecadada e a despesa realizada, de modo a reduzir ao mínimo eventuais insuficiências de tesouraria (MACHADO JR; REIS, p. 103, artigo 48 da Lei nº 4320/64).

Assim, segundo Machado Jr.; Reis (1993), o artigo 47 introduziu o sistema de programação da execução orçamentária no país, bem como tornou operante o orçamento, por aprovar cotas trimestrais de cada unidade. Da mesma forma, o preceito denota um instrumento de descentralização, já que quando o Executivo aprova as cotas está delegando responsabilidades pela movimentação dos créditos orçamentários às unidades.

Além do mais, para o cálculo das cotas deve-se levar em consideração o total das despesas fixas e as que serão realizadas em função do cronograma de obras e outros fatos. No passado, elas eram apresentadas segundo o sistema de duodécimos, no qual as despesas eram divididas em doze partes iguais, relativas aos meses do ano. Entretanto, Machado Jr.; Reis (1993) atestam que pode funcionar na prática somente para as despesas fixas, na medida em que os problemas administrativos nem sempre estão compreendidos exatamente em limites mensais.

Por outro lado, o artigo 48 define os objetivos do sistema de cotas trimestrais. Conforme os mesmos autores, pretende-se que a entidade mantenha um comportamento regular na utilização de seus numerários e evite déficits de tesouraria que obrigam a utilização

de operações de crédito. Ademais, a estimativa da receita deve ser criteriosa e objetiva para permitir a execução racional do orçamento aprovado. Nesse sentido, o calendário de arrecadação de impostos e demais tributos deve orientar o processo de maneira que as maiores receitas possam ser recebidas no período em que as obrigações da tesouraria são maiores.

Por fim, é importante ressaltar que uma boa programação financeira deve ser realizada durante todo o exercício para que o gestor dos recursos organize-se previamente e priorize a execução dos programas. De acordo com Silva; Vasconcelos (1997), ela deve apresentar:

- a) estudo detalhado do comportamento da receita, no mínimo, nos três últimos anos;
- b) levantamento de toda a legislação, para verificar: quais as receitas que tiveram alíquotas alteradas ou não; aquelas que não devem ser arrecadadas; e, ainda, aquelas que deverão ser arrecadadas a partir do exercício que está sendo executado, principalmente a data a partir da qual deverão ingressar nos cofres públicos, e o término de sua arrecadação;
- c) levantar com precisão as necessidades primeiras da população;
- d) nos 06 (seis) primeiros meses,deverá ser rígida, de modo a não permitir a falta de recursos para pagamento;
- e) deverá ser elaborada de forma que possa englobar dados essenciais à sua execução (SILVA; VASCONCELOS, 1997,p.46).

Contudo, consoante estes últimos, a elaboração requer conhecimento da estrutura do estado, grande habilidade e conhecimento técnico de finanças. Além do mais, estará sempre submetida à vontade política do Governo, por ser o orçamento uma lei autorizativa, conforme visto anteriormente. Como sua execução está atrelada ao real ingresso de recursos, quando estes vão ingressando, são liberados automaticamente pela programação financeira para a execução dos programas que, por sua vez, se condiciona a um critério político, sem obedecer a uma hierarquia de interesses da comunidade.

### 3.4.1 LRF

A LRF estabeleceu que a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso devem ser determinados até trinta dias após a publicação da lei orçamentária. Dessa forma, nota-se a inovação ao obrigar uma programação mensal, ao passo que a Lei nº 4320/64 impunha uma programação trimestral. O modelo de cronograma de desembolso, por sua vez, não foi fixado, ficando a critério de cada ente adotar o seu.

### 3.5 Execução orçamentária e financeira<sup>5</sup>

A execução orçamentária consiste na utilização dos créditos orçamentários e adicionais nos programas constantes do orçamento. Ela compreende as etapas de empenho e apropriação da despesa, que, por seu turno, geram a obrigação a ser baixada pela execução financeira. Desse modo, se antecipa um pouco desta, ocorrendo de forma paralela.

A disponibilidade orçamentária surge após a aprovação do orçamento e a liberação do QDD <sup>6</sup>. Tal detalhamento se inicia com a unidade orçamentária e termina na fonte de recurso, nível em que a despesa pode ser executada. Depois, tem-se o empenho da despesa e emissão da nota de empenho respectiva.

O QDD é publicado pelo Executivo em prazo definido em lei própria de cada esfera de Governo e é alterado segundo fato administrativo que o justifique.

A execução financeira, por sua vez, utiliza recursos financeiros originários da execução orçamentária para quitar as obrigações assumidas pelo órgão público.

A disponibilidade financeira ocorre mediante recolhimento das receitas públicas ao caixa, porém, vale lembrar que ele deve sempre se sujeitar ao princípio da unidade de tesouraria ou não-afetação das receitas.

#### 3.5.1 LRF

A respeito da execução orçamentária e financeira na LRF, a mesma trata das vinculações constitucionais, ao estabelecer que os recursos legalmente vinculados serão destinados exclusivamente ao objeto de sua vinculação, mesmo que em exercício diferente daquele em que tiver ocorrido o ingresso. A prática visa, conforme Mendes; Moreira (2001), disciplinar os repasses para certos programas, como os da saúde. Aliás, nesse propósito - mesmo sob a ótica do município que não se difere muito do estado- , os mesmos ressaltam:

---

<sup>5</sup> Seção baseada em SILVA; VASCONCELOS (1997).

<sup>6</sup> O QDD se refere ao detalhamento a nível operacional da célula orçamentária constante na Lei Orçamentária Anual. (SILVA; VASCONCELOS, 1997, p. 43) .

[...] é importante citar que essa proibição de destinação de recursos vinculados para outras atividades, favorecerá a área de saúde, tendo em vista a sua atual condição de setor com vinculação de recursos assegurada pela Emenda Constitucional 29, aprovada em 13 de setembro de 2000 e, também, pelo fato de seus recursos fazerem parte do Fundo Municipal de Saúde. Essa característica de Fundo é determinada pelo artigo 71 da Lei 4320/64. Isso porque constituiu-se fundo especial o produto de receitas especificadas (para a saúde) que, por lei, se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços (saúde), facultada a adoção de normas peculiares de aplicação (Plano Municipal de Saúde) (MENDES; MOREIRA, 2001, p. 51).

Por outro lado, há disposição para a limitação de empenho e movimentação financeira. Estes devem se realizar quando da iminência de desequilíbrio entre receitas e metas de resultado primário ou nominal, todavia, a Lei exclui dessa determinação os recursos constitucionais. Diante disso, Mendes; Moreira (2001) destacam que os governantes não devem considerar a LRF como inibidora da aplicação dos recursos para a saúde, justamente por desconsiderá-los quando da limitação de empenho.

Além disso, o Executivo deve prestar contas das metas fiscais, a cada quadrimestre, em audiência pública. Assim, segundo os mesmos autores, aumenta-se a fiscalização e o controle das metas fiscais e, por conseguinte, das metas físicas dos programas constantes na LOA, no PPA e na LDO. Do mesmo modo, a disposição remete a transparência da gestão fiscal. No tocante a área da saúde, a Lei 8 689/93 disciplina que o gestor do SUS de cada esfera deverá apresentar em audiência pública e ao Conselho de Saúde, trimestralmente, relatório detalhado contendo dados do montante e da fonte de recursos aplicados na área, a oferta e produção de serviços e as auditorias iniciadas ou concluídas no período.

Por fim, a LOA deverá conter programação de despesa referente ao pagamento de sentenças judiciais.

#### **4 A EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 29/2000**

Esta seção apresenta as principais mudanças provocadas na alocação de recursos orçamentários e financeiros da função saúde, após edição da Emenda Constitucional nº 29/2000, bem como seu conteúdo. Ademais, expõe os ganhos obtidos com a edição dessa norma.

##### **4.1 Conteúdo e principais mudanças**

A Emenda Constitucional nº 29, de 13 de setembro de 2000, modificou os artigos 34, 35, 156, 160, 167 e 198 da Constituição da República e acrescentou o art. 77 ao ADCT. Igualmente, obrigou os entes federados a aplicar um montante mínimo de recursos nas ações e serviços públicos de saúde, com o objetivo de assegurar fontes estáveis de recursos e contribuir para superar um quadro de dificuldades enfrentadas para o financiamento da área.

A principal mudança advinda da promulgação dessa Emenda consistiu no estabelecimento da vinculação de um percentual das receitas orçamentárias dos diversos entes da Federação para aplicação nas ações e serviços de saúde. Cada nível de governo, contudo, recebeu tratamento diferenciado neste financiamento.

A União deveria destinar, no ano de 2000, um mínimo de 5% a mais do montante empenhado em ações e serviços públicos de saúde do ano de 1999. Nos quatro anos seguintes, a aplicação mínima considerou o valor apurado no ano anterior corrigido pela variação nominal do Produto Interno Bruto (PIB). Aqui, é importante dizer que a definição da receita federal a ser vinculada, bem como o percentual de incidência sobre a mesma a ser considerado, foi remetido a Lei Complementar, de acordo com previsão na Emenda. Nos estados e municípios, por sua vez, os percentuais de aplicação consistiram nos valores de 12% e 15%, respectivamente, segundo Tabela 4.1. A base vinculável estabelecida foi a receita de impostos e transferências recebidas, deduzindo, nos estados, a parcela a ser transferida aos municípios.

Tabela 4.1- Percentuais a serem aplicados por estados e municípios  
Emenda Constitucional nº 29/2000  
Brasil  
Período 2000/2004

Exercício	2000	2001	2002	2003	2004
Estados	7%	8%	9%	10%	12%
Municípios	7%	8,60%	10,20%	11,80%	15%

Fonte: Resolução nº 322 de 8 de maio de 2003 - Terceira diretiz

Outra importante mudança se referiu ao caráter gradualista da Emenda, na medida em que se estabeleceu um prazo de cinco anos para o atingimento de percentuais de aplicação de recursos na área, conforme tabela acima. Nesse sentido, tais percentuais devem ser aumentados a cada ano, como forma de viabilizar a efetiva aplicação de recursos por parte dos governos infranacionais. Os estados que destinaram recursos inferiores a 12% da base vinculável, no primeiro ano, devem aumentar a aplicação gradualmente até o quinto ano após a sua aprovação, reduzindo-se essa diferença à razão de, pelo menos, 1/5 ao ano. Para os municípios, há mudança apenas no percentual aplicado no primeiro ano, de 15%. Ademais, destaca-se o mínimo legal de 7% de aplicação no ano de 2000, o que certamente dificulta o financiamento por parte dos governos que aplicaram percentuais menores do que o determinado.

A terceira principal mudança foi a flexibilização obtida pelo texto constitucional. A cada cinco anos devem ser reavaliados os percentuais de aplicação dos governos, bem como os critérios de rateio dos recursos do governo federal destinados aos estados e municípios e dos recursos estaduais destinados aos governos municipais. Assim sendo, pretende-se reduzir progressivamente as disparidades regionais.

Cabe registrar que a EC/29 sofreu duras críticas quando de sua aprovação. Elas consistiram, sobretudo, na perda de flexibilidade orçamentária - pelo maior engessamento produzido pela vinculação de receitas e despesas - e na difícil situação financeira dos governos - que podem ver seu estado agravado pela aplicação legal. Embora as censuras tenham sentido, Faveret (2001) chama a atenção para os benefícios dessa aprovação.

No tocante ao engessamento orçamentário, alega que em situações de crise fiscal prolongada e de necessidade de obtenção de superávits primários para equilibrar as contas públicas, os recursos não vinculados sofrem grandes ameaças de cortes. Deste modo, não há razão para não se vincular recursos de saúde, dada a importância de seus serviços à população e à melhoria nas suas condições de vida, além do fato de já existir um

engessamento garantido pelas demais vinculações. Ademais, a autora transcreve palavras de Serra apud Favaret (2001, p. 08), ministro da saúde na ocasião, como forma de ratificar seu posicionamento: “[...] onde pululam dezenas de vinculações, as despesas com saúde pública passam a ser sempre as principais candidatas a sofrer cortes. Um grande e fofo colchão amortecedor para as crises fiscais [...]”

A respeito da penosa situação financeira dos governos, Favaret (2001) enumera algumas condições capazes de melhorar o quadro existente, como a possibilidade de maior arrecadação, advinda de uma perspectiva de crescimento do país, os resultados do ajuste fiscal de alguns governos e os ganhos nas contas públicas devido a LRF. Além disso, lembra do caráter gradualista da Emenda, bem como da revisão dos percentuais a cada cinco anos, como forma de viabilizar as aplicações.

De outro modo, a Portaria nº 2047, de 5 de novembro de 2002, estabeleceu diretrizes operacionais para a aplicação da EC/29. Dessa maneira, incluiu algumas receitas na base de cálculo para definição do percentual constitucional das ações de saúde: receitas de dívida ativa tributária de impostos, correção monetária, juros de mora, multas e as decorrentes de transferências da Lei Complementar nº 87/96 (Lei Kandir). Também, alterou algumas disposições referentes aos recursos mínimos a serem aplicados nessas ações. Os estados, especificamente, que aplicaram percentual inferior a 7% em 2000, como é o caso de Minas Gerais, devem ter somado, inclusive a partir de 2001, a razão de 1 ponto ao percentual aplicado no exercício anterior, respeitando o mínimo de 7% em 2000, até 2003, inclusive. Além do mais, registra que o descumprimento dos percentuais aplicados não reduz o percentual mínimo a ser aplicado no exercício seguinte, calculado conforme mencionado acima.

Por outro lado, dispõe que os recursos aplicados por cada ente serão calculados pela soma das despesas liquidadas com essas ações, relacionadas com as respectivas fontes de recursos. Os aplicados nas ações de saúde, em cada ente federado, para os estados e municípios, até inclusive o exercício de 2005, serão, do total de despesas liquidadas, deduzidos os valores das receitas oriundas de transferências intergovernamentais no âmbito do SUS. As despesas de exercícios anteriores não devem integrar o cálculo do valor aplicado em ações de saúde.

Ademais, a Portaria enumera, em seu artigo 7º, as despesas a serem consideradas como ações e serviços públicos de saúde, para efeitos do cálculo do percentual de aplicação. As mesmas se relacionam à promoção, proteção, recuperação e reabilitação de saúde. De outro modo, o artigo 8º enumera as despesas que não devem ser aí incluídas: pagamento de aposentadorias e pensões; merenda escolar; ações de assistência social não vinculadas diretamente às ações de saúde; limpeza urbana e remoção de resíduos sólidos; assistência à saúde que esteja em desacordo com o princípio da universalidade; preservação e correção do meio ambiente, realizadas pelos órgãos públicos de meio ambiente ou entidades não-governamentais; saneamento básico, realizado com recursos de taxas ou tarifas e do Fundo de Erradicação da Pobreza; despesas de juros e amortizações decorrentes de operações de crédito, da União, contratadas para aplicação nas ações de saúde; e despesas de saúde realizadas com receitas oriundas de contratação de operações de crédito, dos estados, Distrito Federal e municípios, no exercício em que ocorrerem.

#### **4.2 Ganhos obtidos com a Emenda**

Como mencionado, a Emenda Constitucional nº 29/2000 vincula recursos próprios da União, estados e municípios para a aplicação em ações e serviços públicos de saúde. Nesse sentido, garante um mínimo de financiamento para a função, permite aos gestores um melhor planejamento nestas aplicações e promove uma maior responsabilidade financeira por parte dos governos nacionais.

Destarte, Resende;Oliveira (2003, p.39) afirmam:

[...] a EC da saúde parece representar um importante passo para fortalecer a capacidade de cobertura na oferta pública de seus serviços para a população, para torná-los mais previsíveis e para aprofundar – e aprimorar – o processo de descentralização dessa atividade, com o aumento da responsabilidade financeira dos entes subnacionais no seu financiamento.

Do mesmo modo, Serra *apud* Faveret (2001, p. 08) ressalta:

a vinculação passa a ser uma condição importante para que a saúde deixe de ser uma válvula de escape das crises [fiscais], condição em que, em certas ocasiões, como em 1991 e 1993, implicou aumentar as mortes de pessoas humildes devido à desassistência médica que decorreu de colapsos espetaculares de recursos do SUS (Sistema único de Saúde). Isso para não mencionar os efeitos dos súbitos cortes orçamentários na ampliação da vulnerabilidade da população às doenças infecto-contagiosas, com péssimas conseqüências no médio e no longo prazos

Ademais, a Emenda contribui para o avanço do processo de democratização do acesso às ações de saúde, por parte da população brasileira, ao permitir o fim de distintos percentuais até então aplicados pelos diversos governos nacionais.

## **5 ANÁLISE DA ALOCAÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA**

Consoante a Emenda Constitucional nº 29/2000, até o ano de 2004 os governos estaduais deverão aplicar 12% do produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 155 (ITCD, ICMS e IPVA), 157 (IRRF dos servidores), 159, inc. I, alínea a (FPE) e inc. II (IPI Exportação), deduzidas as parcelas que forem transferidas aos respectivos municípios. A partir de 2000, a aplicação mínima é de 7%, devendo aumentar anualmente à razão de um quinto até alcançar o limite mencionado. Assim, o estado de Minas Gerais adotou os percentuais acrescidos de 1,25% ao ano: 7% em 2000, 8,25% em 2001; 9,5% em 2002; 10,75% em 2003 e 12% em 2004.

Além disso, vale mencionar que o artigo 25, alínea “b”, inc. IV do § 1º da LRF determina a necessidade de cumprimento deste limite constitucional, para a realização de transferências voluntárias.

Diante destas considerações iniciais, esta seção visa analisar a forma de alocação dos recursos orçamentários e financeiros, nos termos da Emenda Constitucional nº 29/2000, período 2000/2003, no estado de Minas Gerais. Ademais, procura estabelecer, sucintamente, as principais interligações das alocações realizadas com os instrumentos de planejamento e orçamento do período.

### **5.1 O planejamento da alocação de recursos em saúde**

Os instrumentos de planejamento do período, ou seja, PMDI e PPAG estabeleceram diretrizes e ações, respectivamente, para a função saúde.

Dessa forma, no PMDI 2000-2003 foram dispostas, dentre outras, as seguintes diretrizes para a área:

- a) Capacitação da Secretaria Estadual de Saúde para exercer seu papel de Gestor do Sistema Estadual de Saúde, fornecendo apoio técnico aos municípios, garantindo a distribuição equânime dos recursos financeiros e o acesso de todo cidadão mineiro às ações e serviços de saúde e assumindo o controle e a avaliação das atividades cumpridas nos níveis estadual e municipal ;
- b) Estímulo [...] à busca de eficiência e efetividade da prestação de recursos;

- c) Ampliação da acessibilidade aos serviços e recursos de saúde e ênfase nos sistemas de referência;
- d) Ênfase no planejamento como processo gradual e cumulativo de desconstrução do SUS/MG que considere e ajuste as necessidades da população (prioridades epidemiológicas) às demandas dos atores sociais e aos recursos (financeiros, organizacionais, físicos, informacionais e de poder). (MINAS GERAIS. Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral. PMDI, p. 98)

Entretanto, este instrumento não obteve aprovação legislativa, fazendo com que a alocação dos recursos orçamentários e financeiros das ações de saúde se efetivasse sem uma legítima compatibilização com o mesmo, comprometendo todo o processo alocativo.

De outro modo, o PPAG elaborado para o quadriênio foi aprovado pela Lei nº 13 472, de 18 de janeiro de 2000. Em seu diagnóstico para a saúde, é dada a importância da transformação do aparelho do estado “[...] às novas funções que lhe são delegadas, mormente a de regulação das ações, instituindo critérios para distribuição de recursos e cumprindo seu papel de coordenador e avaliador dessas ações.” (MINAS GERAIS. Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral. PPAG, p. 205). Ademais, aponta as principais dificuldades enfrentadas pela SES no gerenciamento do SUS em MG, destacando-se o “retraimento do papel regulador do estado, resultante da ausência de planejamento e controle da oferta de recursos nos níveis regional, inter-regional e estadual” (MINAS GERAIS. Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral. PPAG, p. 206). Por outro lado, tal diagnóstico demonstra a proposta da SES de investir na consolidação da municipalização baseada na garantia aos usuários do sistema “[...] em toda extensão da rede a partir da reorganização e ampliação dos serviços.” (MINAS GERAIS. Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral. PPAG, p. 206)

Além disso, o PPAG considera como uma de suas diretrizes a “adoção de indicadores de impacto para avaliação dos serviços de saúde, considerando os indicadores de estrutura, processo e resultado.” (MINAS GERAIS. Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral. PPAG, p. 207), bem como determina vários objetivos que devem dispor de considerável parcela de recursos. Assim, dentre eles, destacam-se a ampliação da produção e distribuição de medicamentos; reorganização administrativa e institucional da FHEMIG, como forma de melhorar a qualidade na prestação dos serviços; criação do quadro específico de pessoal para a área; e ampliação e descentralização do atendimento da HEMOMINAS. De outro modo, conforme atesta o Relatório do Tribunal de Contas, foram previstos para os

programas de saúde R\$ 3.997.446.000,00, ou seja, 6,51% dos recursos totais estimados no PPAG (R\$ 61.417.729.000,00).

Finalmente, é importante ressaltar que ambos os instrumentos têm seu prazo de encaminhamento à Assembléia Legislativa do Estado estabelecidos após a data da edição da EC/29 e, nesse sentido, deveriam incorporar as determinações desta norma às diretrizes e ações de governo do período. Todavia, os planos não consideraram os mandamentos da Emenda e, tampouco, houve revisão dos mesmos, fato que impossibilitou tal compatibilidade, conforme atesta o Relatório de Auditoria de 2003, elaborado pela AUGE.

## **5.2 Percentuais aplicados**

### **5.2.1 Ano de 2000**

Consoante Emenda Constitucional, no ano de 2000 os estados deveriam aplicar pelo menos 7% dos produtos dos impostos ITCD, ICMS, IPVA, IRRF dos servidores, FPE e IPI Exportação, deduzidas as parcelas transferidas aos municípios. Nesse sentido e conforme o Tribunal de Contas, as despesas deveriam ser orçadas em R\$ 439.812.842,77 para corresponder à previsão de receitas no valor total de R\$ 6.283.040.611,00, de acordo com Tabela 5.1.

Entretanto, na LOA mineira as despesas foram de R\$ 348.492.975,00, representando um resultado insuficiente de R\$ 91.319.867,77. As despesas equivaleram a 79,24% do que deveria ter sido orçado e representaram um percentual de apenas 5,55% de aplicação. Ademais, cabe destacar que o governo mineiro deveria ter se adequado às modificações impostas pela emenda, na medida em que a mesma foi aprovada no período de elaboração do orçamento, pela SUCOR.

De outro modo, convém mencionar que, para o cálculo da previsão da receita, o Tribunal de Contas desconsiderou as receitas de multas e juros de mora, de dívida ativa tributária e não tributária, bem como as transferências dessas receitas aos Municípios, por serem classificadas como outras receitas correntes.

Os recursos realizados, por sua vez, consistiram nos valores de R\$ 7.203.135.993,88 para as receitas, e R\$ 348.611.847,33 para as despesas. Logo, a aplicação dos recursos do Tesouro representou somente 4,84%, restando aplicar R\$ 155.607.672,24. Além do mais, a receita superou em 15% sua previsão, ao passo que as despesas representaram 79,26% do valor corretamente orçado (R\$ 439.812.842,77). Nesse propósito, aliás, convém notar que o TCE/MG chamou a atenção para o estabelecimento do total de despesas executadas, em que foram considerados os gastos do Tesouro realizados pela UNIMONTES. Estes valores também compuseram os gastos com educação, promovendo duplicidade em sua demonstração, além de não terem integrado o cálculo das despesas orçadas, conforme Tabela 5.1. Porém, apesar das ressalvas, o Tribunal as considerou no cálculo da aplicação do Estado.

Tabela 5.1- Análise do Cumprimento da Emenda Constitucional nº 29/2000  
Estado de Minas Gerais  
Exercício de 2000

	Em R\$	
Especificação	Orçado	Realizado
<b>Receitas</b>		
IRRF	320.673.223,00	472.828.377,59
ITCD	26.473.491,00	23.408.443,69
ICMS	6.473.156.604,00	7.441.455.906,83
IPVA	517.276.764,00	558.760.346,86
FPE	590.945.218,00	638.432.488,35
IPI	308.590.459,00	277.507.330,77
<b>Subtotal</b>	<b>8.237.115.759,00</b>	<b>9.412.392.894,09</b>
( - ) IPVA Municípios	258.638.382,00	279.486.143,96
( - ) ICMS Municípios	1.375.545.778,00	1.581.334.854,79
( - ) ICMS FUNDEF Municípios	242.743.373,00	279.059.068,77
( - ) IPI Municípios	65.575.473,00	58.970.307,95
( - ) IPI FUNDEF Municípios	11.572.142,00	10.406.524,74
<b>Total ( A )</b>	<b>6.283.040.611,00</b>	<b>7.203.135.993,88</b>
<b>Despesas</b>		
Aplicação Saúde - Recurso Tesouro		
SETOP	1.000,00	372.530,89
SES	132.211.414,00	145.121.879,28
FUNED	9.095.022,00	10.080.947,62
FHEMIG	167.648.911,00	168.276.573,89
UNIMONTES	0,00	2.278.841,00
HEMOMINAS	2.447.837,00	7.002.165,66
FES	37.088.791,00	15.478.908,99
<b>Total ( B )</b>	<b>348.492.975,00 <sup>1</sup></b>	<b>348.611.847,33</b>
% Aplicado ( B/A )	5,55	4,84
7,00% da Receita <sup>2</sup>	439.812.842,77	504.219.519,57
<b>Dif. A ser Aplicada na Saúde</b>	<b>(91.319.867,77)</b>	<b>(155.607.672,24)</b>

Fonte: Relatório Técnico da Prestação de Contas do Governador do Estado de Minas Gerais - Exercício de 2000

<sup>1</sup> Conforme LOA

<sup>2</sup> Conforme TCE/MG

Com relação a LDO de 2000 – Lei nº 13.272 de 29 de julho de 1999- , a mesma não previu qualquer disposição acerca da aplicação das ações de saúde, já que foi aprovada antes da edição da EC/29. Igualmente, não foram estabelecidas diretrizes explícitas para a área de saúde, quando do estabelecimento de diretrizes gerais para a administração pública estadual, evidenciando a falta de prioridade governamental na referida área, em que pese as determinações do PPAG e do PMDI.

Deste modo, o ano de 2000 é marcado por uma forma incorreta de alocação dos recursos orçamentários e financeiros, quanto às ações e serviços públicos de saúde, na medida em que houve resultados insuficientes, no orçamento e no financeiro, de respectivamente R\$ 91.319.867,77 e R\$ 155.607.672,24, de acordo com Tabela 5.1.

### 5.2.2 Ano de 2001

Para o ano de 2001, o percentual de aplicação dos estados deveria ser de pelo menos 8,25% dos produtos dos impostos ITCD, ICMS, IPVA, IRRF dos servidores, FPE e IPI Exportação, deduzidas as parcelas transferidas aos municípios.

Nesse sentido e conforme o Tribunal de Contas, as despesas deveriam ser orçadas em R\$ 662.630.935,81 para corresponder à previsão de receitas no valor total de R\$ 8.031.890.131,00. Contudo, as despesas foram orçadas em R\$ 651.527.319,00, representando um resultado insuficiente de R\$ 11.103.616,81. Também, corresponderam a 98,32% da correta previsão e perfizeram um percentual de apenas 8,11% de aplicação. A Tabela 5.2 analisa o cumprimento da emenda neste ano.

Ademais, o artigo 5º da LOA confirma a aplicação de 8,25% de recursos nas ações e serviços públicos de saúde, porém, o Tribunal de Contas atesta para a não correspondência dos percentuais nele definidos, para a composição da base vinculável, com as disposições da Emenda nº 29/2000. O Tribunal afirma que a redução evidenciada de 7,42% nas receitas previstas e de 6,51% nas receitas realizadas, advindas de emenda parlamentar, procurou elevar o percentual de aplicação do estado de Minas Gerais para 8,76%, consoante Relatório do TCE. Assim, o fato demonstra criação de artifícios legais para que os recursos orçamentários mantenham correspondência com a correta alocação determinada na EC/29.

Já o montante de recursos realizados apresentou os valores de R\$ 8.625.847.357,88 para as receitas e R\$ 669.188.998,84 para as despesas. Logo, a aplicação dos recursos do Tesouro representou somente 7,76%, restando aplicar R\$ 42.443.408,19. Além do mais, a receita superou em 7,4% sua previsão e as despesas 1,00 % do valor corretamente orçado (R\$ 662.630.935,81).

Tabela 5.2- Análise do Cumprimento da Emenda Constitucional nº 29/2000  
Estado de Minas Gerais  
Exercício de 2001

	Em R\$	
Especificação	Orçado	Realizado
<b>Receitas</b>		
IRRF	442.445.402,00	613.771.077,43
ITCD	29.891.732,00	23.688.964,41
ICMS	8.430.000.000,00	8.929.614.066,98
IPVA	585.724.946,00	646.390.444,44
FPE	698.742.969,00	751.316.821,44
IPI	327.263.407,00	289.906.424,35
<b>Subtotal</b>	<b>10.514.068.456,00</b>	<b>11.254.687.799,05</b>
( - ) IPVA Municípios	292.862.473,00	323.889.657,93
( - ) ICMS Municípios	1.791.375.000,00	1.897.603.050,59
( - ) ICMS FUNDEF Municípios	316.125.000,00	334.871.126,56
( - ) IPI Municípios	69.543.474,00	61.605.115,35
( - ) IPI FUNDEF Municípios	12.272.378,00	10.871.490,74
<b>Total ( A )</b>	<b>8.031.890.131,00</b>	<b>8.625.847.357,88</b>
<b>Despesas</b>		
Aplicação Saúde - Recurso Tesouro		
SETOP	1.450.000,00	964.954,24
SES	136.964.684,00	157.817.103,77
FUNED	13.533.809,00	15.012.614,54
FHEMIG	188.720.516,00	195.165.879,98
HEMOMINAS	7.400.000,00	6.621.513,83
FES	303.458.310,00	293.606.932,48
<b>Total ( B )</b>	<b>651.527.319,00 <sup>1</sup></b>	<b>669.188.998,84</b>
% Aplicado ( B/A )	8,11	7,76
8,25% da Receita <sup>2</sup>	662.630.935,81	711.632.407,03
<b>Dif. A ser Aplicada na Saúde</b>	<b>(11.103.616,81)</b>	<b>(42.443.408,19)</b>

Fonte: Relatório da CAEO- TCE/MG, publicado no Minas Gerais, dia 05/11/2002, referente ao exercício de 2001

<sup>1</sup> Conforme LOA

<sup>2</sup> Conforme TCE/MG

Por outro lado, no exercício de 2001 houve uma inscrição em Restos a Pagar de 47,34% do total de despesas despendidas com saúde no ano, de acordo com Tabela 5.3. Portanto, R\$ 338.625.946,33 referentes a 2001 não foram pagos neste mesmo ano. Aqui, destaca-se a inscrição de 95,06% dos recursos do FES, 81,07% dos recursos da HEMOMINAS e 55,16% dos recursos da SETOP.

Tabela 5.3 - Despesas com Saúde x Inscrição em Restos a Pagar  
Estado de Minas Gerais  
Exercício de 2001

Órgãos/ Entidades	Em R\$		
	Despesas com Saúde (A)	Inscrições em Restos a Pagar (B)	Variação % (B/A)
SETOP	964.954,24	532.276,95	55,16
SES	157.817.103,77	913.386,10	0,58
FUNED	15.012.614,54	1.496.354,46	9,97
FHEMIG	195.165.879,98	7.393.652,06	3,79
HEMOMINAS	6.621.513,83	5.368.032,37	81,07
FES	339.699.319,92	322.922.244,39	95,06
Total	715.281.386,28 <sup>1</sup>	338.625.946,33	47,34

Fonte: Relatório da CAEO- TCE/MG, publicado no Minas Gerais, dia 05/11/2002, referente ao exercício de 2001

<sup>1</sup> Conforme cálculo da SCCG/SFF, divergente do realizado pelo TCE/MG. Assim, se explica a não correspondência dos valores demonstrados nas Tabelas 5.2 e 5.3

Com relação aos Restos a Pagar de 2001, no final de 2002 eles ainda apresentaram um saldo de R\$ 162.720.794,11, conforme Tabela 5.4. Dessa forma, este montante de recursos referente ao exercício de 2001 não foi pago em 2002, postergando para mais um ano sua efetiva realização. Também se destacam os cancelamentos de 41,21% dos valores inscritos em 2001, o que certamente reduziu as ações de saúde do ano em referência e contribuiu para um aumento de recursos não aplicados.

Tabela 5.4 - Posição de Restos a Pagar inscritos  
Estado de Minas Gerais  
Exercício de 2001

Órgãos/ Entidades	Em R\$								
	Inscrito (A)	Cancelado (B)	% (B/A)	Liquidado (C)	% (C/A)	Liquidado Pago (D)	% (D/A)	Saldo RP (E)	% (E/A)
SETOP	532.276,95	0	0,00	340.700,22	64,01	340.700,22	64,01	191.576,73	35,99
SES	913.386,10	530.837,10	58,12	375.961,66	41,16	324.482,30	35,52	58.066,70	6,36
FUNED	1.496.354,46	277.937,20	18,57	849.791,66	56,79	849.791,66	56,79	368.625,60	24,64
FHEMIG	7.393.652,06	1.962.380,33	26,54	5.343.801,98	72,28	5.253.077,38	71,05	178.194,35	2,41
HEMOMINAS	5.368.032,37	2.019.353,39	37,62	3.346.074,43	62,33	3.110.877,54	57,95	237.801,44	4,43
FES	322.922.244,39	134.761.249,48	41,73	104.701.614,07	32,42	26.474.465,62	8,20	161.686.529,29	50,07
Total	338.625.946,33	139.551.757,50	41,21	114.957.944,02	33,95	36.353.394,72	10,74	162.720.794,11	48,05

Fonte: Relatório da CAEO- TCE/MG, publicado no Minas Gerais, dia 06/09/2003, referente ao exercício de 2002

É importante mencionar que 53,85% (R\$ 385.165.068,30) das despesas realizadas foram concentradas no mês de dezembro do referido ano, consoante demonstrativos mensais elaborados pela SCCG/SEF. Este órgão tem seu cálculo de análise do cumprimento da emenda divergente do realizado pelo TCE/MG, fato que explica a não

correspondência dos valores das despesas realizadas, como demonstrado. Nesse sentido, a concentração de despesas reflete uma grande falta de planejamento nas ações de saúde, compromete o atendimento às demandas da sociedade mineira, descumpra determinação do PMDI – ênfase no planejamento - e corrobora diagnóstico encontrado no PPAG – ausência de planejamento e controle na oferta de recursos.

No tocante a LDO de 2001 – Lei nº 13.686 de 27 de julho de 2000- a mesma não disciplinou acerca do demonstrativo de aplicação em ações e serviços públicos de saúde, mesmo porque foi aprovada antes da edição da EC/29. De outro modo, em seu artigo 2º estabeleceu como diretrizes para a elaboração da proposta orçamentária:

a) procedência na alocação de recursos aos programas do PPAG, principalmente quanto aos direitos fundamentais de saúde, dentre outros;

b) melhorar a eficiência dos serviços prestados pelo Estado à sociedade, por meio do atendimento às necessidades básicas desta;

c) racionalizar a determinação de ações e alocação de recursos necessários à execução das subatividades e subprojetos organizacionais;

d) fiscalizar o cumprimento das políticas públicas referentes às instituições de saúde.

Por outro lado, o Tribunal de Contas chama a atenção para o fato dos demonstrativos de aplicações de recursos elaborados pela SCCG, vinculada à SEF, terem manifestado ausência de uniformidades quanto aos procedimentos adotados, já que os valores aplicados divergem no Balancete de Dezembro e no Balanço Geral do Estado, de acordo com Tabela 5.5:

Tabela 5.5- Demonstrativos de aplicações de recursos pela SCCG/SEF  
Emenda Constitucional nº 29/2000  
Estado de Minas Gerais  
Exercício de 2001

Demonstrativos	Receita Vinculável		Despesas com saúde		Percentual de aplicação %	
	Prevista	Realizada	Fixada	Executada	Previsto	Realizado
Balancete/ Dez.	8.525.840.386,00	9.214.156.861,30	651.527.319,00	715.281.386,28	7,64	7,76
BGE	0,00	8.064.649.674,77	0,00	715.281.386,28	0,00	8,87

Fonte: Relatório da CAEO- TCE MG, publicado no Minas Gerais, dia 05/11/2002, referente ao exercício de 2001

Deste modo, nas ações e serviços públicos de saúde também houve, no ano de 2001, uma forma incorreta de alocação em seus recursos orçamentários e financeiros. O resultado insuficiente, no orçamento, foi da ordem de R\$ 11.103.616,81 e, no financeiro, consistiu em R\$ 42.443.408,19. Segundo o Relatório do Tribunal de Contas, as despesas empenhadas e pagas consistiram apenas em R\$ 332.458.905,98, ou 46,48%.

Finalmente, as faltas de planejamento e de disponibilidade financeira comprometeram seriamente as ações de saúde realizadas no estado, neste ano, e o atendimento de seus objetivos para o setor, segundo disposições no PMDI e no PPAG. Igualmente, contrariou as diretrizes dispostas na LDO (MINAS GERAIS. Lei nº 13 686, de 27 de julho de 2000) - “melhorar a eficiência dos serviços prestados pelo Estado à sociedade, por meio do atendimento às necessidades básicas desta” e “racionalizar a determinação de ações e alocação de recursos necessários à execução das subatividades e subprojetos organizacionais”. Quanto à diretriz “fiscalizar o cumprimento das políticas públicas referentes às instituições de saúde”, torna-se importante ressaltar que a ausência de disponibilidade financeira verificada no exercício comprometeu, e muito, a execução destas políticas.

### 5.2.3 Ano de 2002

No ano de 2002, os estados deveriam aplicar pelo menos 9,50% dos produtos dos impostos citados anteriormente, deduzidas as parcelas transferidas aos municípios. Diante disso e conforme o Tribunal de Contas, as despesas deveriam ser orçadas em R\$ 787.604.852,00 para corresponder à previsão de receitas no valor total de R\$ 8.290.577.389,00, de acordo com a tabela 5.6.

Entretanto, o legislativo mineiro aprovou valores distintos tanto para as receitas como para as despesas. Estas foram orçadas em R\$ 791.762.229,00, ou seja, com acréscimo de 0,53%, em relação a R\$ 787.604.852,00, ao passo que as receitas foram previstas no valor de R\$ 8.328.220.305,00 (0,45% a mais), representando um percentual de 9,51% de aplicação. Tal superávit nas receitas, por sua vez, foi questionado pelo Tribunal de Contas, que demonstrou a correta dedução de algumas despesas adicionadas à Lei Orçamentária. Diante dos fatos, a SUCOR retificou, posteriormente, os valores orçados, porém, integrou algumas

receitas inconsistentes com as determinações da Emenda, proporcionando um percentual de 9,55%, segundo Relatório do Tribunal de Contas.

Assim, nota-se a incorreta alocação de recursos orçamentários, mesmo após questionamentos acerca da utilização de metodologia contrária às determinações legais. Ademais, o fato demonstra a utilização de meios incorretos por parte do Executivo mineiro como forma de aumentar o percentual de aplicação legal.

No tocante aos recursos realizados, consistiram nos valores de R\$ 9.674.330.106,24 para as receitas e R\$ 516.494.788,87 para as despesas. Assim, a aplicação dos recursos do Tesouro representou somente 5,34%, restando aplicar R\$ 402.566.571,23. Ademais, a receita superou em 16,7% sua correta previsão, ao passo que as despesas representaram 65,58% do valor corretamente orçado, consoante tabela 5.6..

Por outro lado, a Portaria nº 2047/GM do Ministério da Saúde incluiu algumas receitas na base de cálculo para definição do percentual constitucional das ações de saúde, como mencionado anteriormente, já consideradas na apuração apresentada pelo Tribunal de Contas.

Tabela 5.6- Análise do Cumprimento da Emenda Constitucional nº 29/2000  
Estado de Minas Gerais  
Exercício de 2002

Em R\$			
Especificação	Orçado - Lei Orçam. <sup>1</sup>	Orçado - Correto <sup>2</sup>	Realizado
<b>Receitas <sup>3</sup></b>			
IRRF	496.370.937,00	496.370.937,00	624.438.421,49
ITCD	25.318.573,00	25.318.573,00	26.333.105,71
ITCD - Multas e juros de mora	83.609,00	83.609,00	68.388,66
ITCD - Dívida ativa	1.000,00	1.000,00	34.576,52
ICMS	6.119.660.212,00	6.119.660.212,00	9.397.793.044,21
ICMS - Multas	80.130.160,00	80.130.160,00	100.857.864,32
ICMS - Dívida ativa	44.112.314,00	44.112.314,00	46.450.252,40
IPVA	356.462.656,00	356.462.656,00	720.890.039,34
IPVA - Multas	13.164.594,00	13.164.594,00	18.515.969,24
FPE	622.965.000,00	622.965.000,00	929.817.631,01
IPI	205.976.250,00	205.976.250,00	244.414.163,74
LC nº 87/96 - Lei Kandir	363.975.000,00	363.975.000,00	382.539.565,56
<b>Subtotal</b>	<b>8.328.220.305,00</b>	<b>8.328.220.305,00</b>	<b>12.492.153.022,20</b>
( - ) IPVA Municípios	0,00	0,00	361.148.504,04
( - ) IPVA Municípios - Multas	0,00	6.582.297,00	9.257.984,58
( - ) ICMS Municípios	0,00	0,00	1.997.061.002,07
( - ) ICMS Municípios - Multas	0,00	17.027.659,00	21.432.296,16
( - ) ICMS Municípios - Dívida ativa	0,00	9.373.867,00	9.872.655,17
( - ) ICMS FUNDEF Municípios	0,00	0,00	352.422.529,76
( - ) ICMS FUNDEF Mun. - Multas	0,00	3.004.881,00	3.782.169,88
( - ) ICMS FUNDEF Mun. - Div. ativa	0,00	1.654.212,00	1.742.233,24
( - ) IPI Municípios	0,00	0,00	51.938.010,08
( - ) IPI FUNDEF Municípios	0,00	0,00	9.165.530,98
<b>Total ( A )</b>	<b>8.328.220.305,00</b>	<b>8.290.577.389,00</b>	<b>9.674.330.106,24</b>
<b>Despesas</b>			
Aplicação Saúde - Recurso Tesouro			
SETOP	500.000,00	500.000,00	328.288,26
SES	162.668.960,00	162.668.960,00	195.605.743,60
FUNED	22.032.135,00	22.032.135,00	17.111.711,45
FHEMIG	276.920.062,00	276.920.062,00	260.549.343,24
HEMOMINAS	13.000.000,00	13.000.000,00	11.326.641,15
FES	316.641.072,00	316.641.072,00	31.573.061,17
<b>Total ( B )</b>	<b>791.762.229,00 <sup>4</sup></b>	<b>791.762.229,00</b>	<b>516.494.788,87</b>
% Aplicado ( B/A )	9,51	9,55	5,34
9,50% da Receita <sup>5</sup>	791.180.929,00	787.604.852,00	919.061.360,10
<b>Dif. A ser Aplicada na Saúde</b>	<b>581.300,00</b>	<b>4.157.377,00</b>	<b>(402.566.571,23)</b>

Fonte: Relatório da CAEO - TCE/MG, publicado no Minas Gerais, dia 06/09/2003, referente ao exercício de 2002; Orçamento de 2002 e demonstrativo da SCCG-SEF

<sup>1</sup> Os valores da Lei Orçamentária foram extraídos do Orçamento 2002 e de demonstrativos da SCCG-SEF. Estes não contemplaram as deduções das receitas, fato que explica sua ausência

<sup>2</sup> Conforme TCE/MG

<sup>3</sup> Inclui receitas incorporadas pela Portaria nº 2047/GM

<sup>4</sup> Conforme LOA

<sup>5</sup> Conforme TCE/MG

As despesas inscritas em Restos a Pagar representaram um percentual de 3,93% das despesas com saúde realizadas no ano, segundo Tabela 5.7, destacando-se a inscrição de 29,64% no FES. Assim, R\$ 20.317.858,99, de 2002, não foram pagos no mesmo exercício. De outro modo, segundo o Relatório do Tribunal de Contas, 87,70%, ou R\$

452.947.948,37 das despesas foram empenhadas e pagas no exercício, percentual bem superior ao do ano passado.

Tabela 5.7 - Despesas com Saúde x Inscrição em Restos a Pagar  
Estado de Minas Gerais  
Exercício de 2002

Órgãos/ Entidades	Despesas com Saúde (A)	Inscrições em Restos a Pagar (B)	Em R\$
			Varição % (B/A)
SETOP	328.288,26	12.659,27	3,86
SES	195.605.743,60	968.938,27	0,50
FUNED	17.111.711,45	1.717.438,93	10,04
FHEMIG	260.549.343,24	8.259.983,16	3,17
HEMOMINAS	11.326.641,15	0,00	0,00
FES	31.573.061,17	9.358.839,36	29,64
<b>Total</b>	<b>516.494.788,87</b>	<b>20.317.858,99</b>	<b>3,93</b>

Fonte: Relatório da CAEO - TCE/MG, publicado no Minas Gerais, dia 06/09/2003, referente ao exercício de 2002

Já o saldo dos valores inscritos em 2002, no ano de 2003, totalizou R\$ 2.051.627,91, ou 10,10%, de acordo com Tabela 5.8, evidenciando postergação de pagamento para 2004. Ademais, 60,02% do total de valores inscritos em 2002 foram cancelados, o que na prática significa falta de recursos para o cumprimento das ações de saúde deste ano.

Tabela 5.8 - Posição de Restos a Pagar inscritos  
Estado de Minas Gerais  
Exercício de 2002

Órgãos/ Entidades	Inscrito (A)	Cancelado (B)	% (B/A)	Liquidado (c)	% (C/A)	Liquidado Pago (D)	% (D/A)	Em R\$	
								Saldo RP (E)	% (E/A)
SETOP	12.659,27	12.659,27	100,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
SES	968.938,27	309.695,09	31,96	659.243,18	68,04	521.109,11	53,78	138.134,07	14,26
FUNED	1.717.438,93	1.345.290,76	78,33	372.148,17	21,67	372.148,17	21,67	0,00	0,00
FHEMIG	8.259.983,16	3.203.410,15	38,78	5.056.573,01	61,22	3.280.189,92	39,71	1.776.383,09	21,51
HEMOMINAS	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
FES	9.358.839,36	7.323.796,25	78,26	2.035.043,11	21,74	1.897.932,36	20,28	137.110,75	1,47
<b>Total</b>	<b>20.317.858,99</b>	<b>12.194.851,52</b>	<b>60,02</b>	<b>8.123.007,47</b>	<b>39,98</b>	<b>6.071.379,56</b>	<b>29,88</b>	<b>2.051.627,91</b>	<b>10,10</b>

Fonte: Relatório da CAEO - TCE/MG, publicado no Minas Gerais, dia 21/08/2004, referente ao exercício de 2003

Quanto a forma de alocação dos recursos financeiros ao longo do exercício de 2002, por parte da SCCG/SEF, em que pese seu cálculo divergir do TCE/MG, é importante dizer que os seis últimos meses apresentaram uma aplicação de R\$ 322.379.475,60 ou 62,42%

das despesas totais realizadas no ano. Dessa forma, percebe-se um melhor posicionamento do governo mineiro, em relação ao exercício anterior, para com as obrigações da função saúde. Igualmente, houve a adoção de um mínimo de planejamento para o setor, procurando atender à diretriz do PMDI (ênfase no planejamento) e reverter a situação constante no PPAG (ausência de planejamento).

Por outro lado, a LDO de 2002- Lei nº 13959, de 26 de julho de 2001- previu em seu artigo 11, VI, o acompanhamento do demonstrativo de recursos aplicados na saúde, na proposta orçamentária, definindo no parágrafo único o conceito de ações e serviços de saúde, como as ações e serviços públicos de saúde implementados pelos órgãos e entidades vinculadas ao SUS. Já no artigo 16, determinou previsão orçamentária de pelo menos 9,5% da soma de receitas explicitadas em seus incisos. Contudo, o Tribunal de Contas atestou que a metodologia disposta possibilitou a demonstração de um percentual maior de aplicação do estado com relação às despesas de saúde (6,11%), por parte da SCCG/SEF, o que, de fato, contraria as determinações da Emenda. Ademais, não definiu programas/recursos a serem destinados, e estabeleceu como diretrizes:

a) procedência na alocação de recursos aos programas do PPAG, principalmente quanto aos direitos fundamentais de saúde, dentre outros;

b) busca de eficiência dos serviços prestados pelo Estado à sociedade, por meio do atendimento às suas necessidades básicas;

c) racionalizar a determinação de ações e alocação de recursos necessários à execução das subatividades e subprojetos organizacionais;

Aqui, nota-se que a LDO de 2002, em relação à de 2001, não estabeleceu a diretriz, “fiscalizar o cumprimento das políticas públicas referentes às instituições de saúde”, demonstrando claro objetivo de evitar tal fiscalização. Além disso, alterou o texto da diretriz “melhorar a eficiência dos serviços prestados pelo Estado à sociedade, por meio do atendimento às necessidades básicas desta” para “busca de eficiência dos serviços prestados pelo Estado à sociedade, por meio do atendimento às suas necessidades básicas”. Assim, o próprio estado reconheceu que não era eficiente.

Deste modo, no ano de 2002 também ocorreu uma forma incorreta de alocação dos recursos orçamentários e financeiros no tocante às ações e serviços públicos de saúde,

com um resultado insuficiente, no financeiro, de R\$ 402.566.571,23, conforme Tabela 5.6. Os recursos orçamentários, por sua vez, apresentaram um resultado superavitário na receita prevista de R\$ 37.642.916,00, consoante a LOA aprovada.

#### 5.2.4 Ano de 2003

Tendo em vista as diferentes metodologias de alocação de recursos integrantes do percentual das ações e serviços de saúde realizadas no ano de 2003, o Tribunal de Contas do Estado estabeleceu normas para assegurar a aplicação de recursos mínimos para a área, por meio da Instrução Normativa nº 11/2003 (IN nº 11/03).

Dessa forma, foram estabelecidas novas regras de evolução progressiva para a aplicação de recursos no estado e nos municípios. O Executivo mineiro apresentou ao Tribunal de Contas percentual de 9,13%, segundo sua interpretação acerca da metodologia disposta na IN e tomando por base o índice de 4,84% aplicado no exercício de 2000. Outra interpretação do Executivo foi apresentada, novamente, conforme seu entendimento, considerando um percentual de 10% a ser atingido em 2003. Aqui, o TCE ressaltou que a metodologia não procede, na medida em que se adotou o percentual aplicado de 7% em 2000, que de fato não ocorreu. De outro modo, convém registrar que o próprio TCE atestou que a LDO de 2003 já havia estabelecido um percentual de aplicação de 10,75% para este ano, consoante adoção da regra de evolução progressiva uniforme de 1,25% ao ano. Ora, sendo a LDO um dos instrumentos integrantes na alocação de recursos orçamentários e financeiros, além do fato de a LOA aprovada para o exercício prever o percentual de 10,75%, em que pese terem sido aprovadas antes da IN 11/03, se deveria privilegiar a correta alocação de recursos, com a compatibilização entre os instrumentos de planejamento e orçamento, bem como garantir aplicação de maiores recursos na área de saúde. A questão apenas evidencia a forma encontrada pelo Estado para não aplicar o montante disciplinado na Emenda, por meio da adoção de outros mecanismos legais, comprometendo a execução de sua responsabilidade social.

Ademais, segundo a IN nº 11/03 o estado deve demonstrar a base de cálculo das receitas e despesas em ações e serviços públicos de saúde conforme anexos integrante na própria legislação. Diante disso, o Executivo mineiro evidenciou as receitas vinculáveis e

realizadas para o corrente ano no valor de R\$ 10.849.575.439,39. Todavia, o Tribunal de Contas ressaltou a incorreta inclusão de receitas de dívida ativa não tributária, o que totaliza o montante real de receitas realizadas no valor de R\$ 10.843.838.562,45, consoante Tabela 5.9.

Quanto às despesas com saúde, a Instrução Normativa considerou outras além das então estabelecidas, como integrantes das ações e serviços de saúde, alterando o cálculo até então realizado. Seu artigo 3º enumera as despesas a serem consideradas e seu artigo 4º determina que elas devem ser integralmente aplicadas no exercício correspondente, bem como devem ser devidamente empenhadas e liquidadas, como disciplina a Portaria do Ministério da Saúde. Além do mais, no anexo da IN constam apenas as ações contempladas na função 10 (Saúde). A LDO, por seu turno, estabeleceu, além do demonstrativo de aplicações na proposta orçamentária, o conceito de ações e serviços públicos de saúde, entendido como “aqueles implementados pelos órgãos e entidades vinculadas ao Sistema Único de Saúde – SUS”(MINAS GERAIS. Lei nº 14 371, de 26 de julho de 2002, parágrafo único, artigo 8º, VI). Assim, a LOA considerou ações na SETOP, SES, FUNED, FHEMIG, HEMONINAS e FES, como despesas de função 10, todas alocadas somente com recursos do Tesouro, como disposto na IN 11/03. Logo, as despesas com saúde, de acordo com a IN 11/03, também apresentaram problemas de incompatibilidade com a LDO e a LOA.

Aqui, é importante registrar o posicionamento do Tribunal de Contas no tocante à aplicação dos recursos do estado no ano de 2003. Neste exercício, o órgão de controle externo permitiu a inclusão de despesas não orçadas na função Saúde, alegando alterações no entendimento anterior. De outra forma, admitiu implicitamente a composição de outras fontes de financiamento das despesas, em detrimento dos recursos do Tesouro. Ora, os fatos não procedem, na medida em que demonstram outro mecanismo legal encontrado pelo estado para a menor aplicação de recursos nas ações e serviços públicos de saúde, com o respaldo do órgão de controle externo (TCE, por meio da IN) e do órgão jurídico (AGE - por meio do Parecer nº 14.187, de 22/08/03). Além disso, vale lembrar que no ano de 2003 o Executivo considerou despesas distintas das dispostas em seus instrumentos de planejamento e orçamento, haja vista o conceito determinado para as ações de saúde. Nesse sentido, portanto, fere a alocação ideal de recursos, como de fato ocorreu em todo o período de análise deste estudo.

Igualmente, registra-se a falta de demonstração sistemática da análise do cumprimento da emenda, no ano de 2003, pelo TCE, evidenciando uma aceitação implícita dos demonstrativos elaborados pelo Executivo.

Quanto a estes demonstrativos, publicados pela SCCG/SEF e auditados pela Auditoria Geral do Estado (AUGE), para o cálculo das despesas executadas, foram consideradas somente as empenhadas, num total de R\$ 1.096.656.693,64, segundo Tabela 5.9. A ocorrência contrariou as disposições da Instrução Normativa mas permitiu um percentual de aplicação de 10,11%. Dessa maneira, o TCE/MG evidenciou a correta forma de aplicação, totalizando um montante de R\$ 677.971.134,75, entretanto, quando da análise do percentual aplicado, considerou a receita demonstrada pelo Executivo de R\$ 10.849.575.439,39, perfazendo um percentual de 8,31%. Mesmo assim, portanto, nota-se o não cumprimento da aplicação, após cálculo questionável do Tribunal.

Nesse sentido, conforme a LDO e a LOA de 2003, o percentual de aplicação, deste exercício, das ações e serviços de saúde deveria alcançar 10,75%. Considerando como correta a previsão das receitas na Lei Orçamentária mineira, as despesas orçadas deveriam ser de R\$ 877.124.128,11 para corresponder à R\$ 8.159.294.215,00. Entretanto, na LOA mineira as despesas foram de R\$ 881.348.128,00, representando um acréscimo de 0,48% e equivalendo a um percentual de 10,80% de aplicação. A análise do cumprimento da emenda é demonstrada pela Tabela 5.9, em que pese não ter havido demonstração sistemática pelo TCE neste ano, como mencionado.

Os recursos realizados, conforme ressalvas do TCE/MG, consistiram nos valores de R\$ 10.843.838.562,45 para as receitas e R\$ 677.971.134,75 para as despesas. Logo, a aplicação dos recursos do Tesouro representou somente 6,25%, restando aplicar R\$ 487.741.510,71. Ademais, cabe ressaltar que a receita realizada superou em 33,00% sua previsão, ao passo que as despesas realizadas representaram 77,29% do valor corretamente orçado, de acordo com regra de três simples.

Tabela 5.9- Análise do Cumprimento da Emenda Constitucional nº 29/2000  
Estado de Minas Gerais  
Exercício de 2003

	Em R\$		
Especificação	Orçado <sup>1</sup>	Realizado <sup>2</sup>	Realizado- Correto <sup>3</sup>
<b>Receitas<sup>4</sup></b>			
IRRF	642.084.042,00	695.883.172,41	695.883.172,41
ITCD	25.112.804,00	33.508.840,55	33.508.840,55
ITCD - Multas e juros de mora	0,00	71.278,84	71.278,84
ITCD - Dívida ativa	0,00	40.886,77	40.886,77
ICMS	6.178.646.418,00	10.835.787.773,74	10.835.787.773,74
ICMS - Multas e juros de mora	0,00	120.642.107,24	120.642.107,24
ICMS - Dívida ativa	0,00	107.794.105,47	107.794.105,47
(ICMS - Div. ativa não trib.-multas)	0,00	7.649.169,21	0,00
IPVA	372.587.405,00	740.677.046,89	740.677.046,89
IPVA - Multas	0,00	24.862.201,03	24.862.201,03
FPE	738.712.521,00	967.292.499,34	967.292.499,34
IPI	202.151.025,00	205.995.441,01	205.995.441,01
LC nº 87/96 - Lei Kandir	0,00	311.859.327,71	311.859.327,71
<b>Subtotal</b>	<b>8.159.294.215,00</b>	<b>14.052.063.850,21</b>	<b>14.044.414.681,00</b>
( - ) IPVA Municípios	0,00	370.578.097,93	370.578.097,93
( - ) IPVA Municípios - Multas	0,00	12.431.100,47	12.431.100,47
( - ) ICMS Municípios	0,00	2.302.614.620,30	2.302.614.620,30
( - ) ICMS Municípios - Multas	0,00	25.636.447,81	25.636.447,81
( - ) ICMS Municípios - Dívida ativa	0,00	22.906.247,42	22.906.247,42
(( - ) ICMS Mun.-Div. At. Não trib.-multa)	0,00	1.625.448,45	0,00
( - ) ICMS FUNDEF Municípios	0,00	406.343.756,48	406.343.756,48
( - ) ICMS FUNDEF Mun. - Multas	0,00	4.524.708,98	4.524.708,98
( - ) ICMS FUNDEF Mun. - Div. ativa	0,00	4.042.278,90	4.042.278,90
(( - ) ICMS FUNDEF M.-Div. At. N. trib.-multa)	0,00	286.843,82	0,00
( - ) IPI Municípios	0,00	43.774.031,42	43.774.031,42
( - ) IPI FUNDEF Municípios	0,00	7.724.828,84	7.724.828,84
<b>Total ( A )</b>	<b>8.159.294.215,00</b>	<b>10.849.575.439,39</b>	<b>10.843.838.562,45</b>
<b>Despesas</b>			
Aplicação Saúde - Recurso Tesouro			
SETOP	2.620.000,00	6.286.354,01	2.892.806,36
SES	212.449.291,00	189.766.806,62	189.569.370,40
FUNED	22.272.472,00	21.708.257,89	21.556.811,89
FHEMIG	308.317.445,00	259.092.121,46	252.114.940,11
HEMOMINAS	16.831.063,00	16.967.844,26	16.961.254,78
FES	318.857.857,00	198.496.786,88	62.233.757,36
SEDRU	0,00	3.000.000,00	0,00
IMA	0,00	29.978.410,02	29.768.069,51
UNIMONTES	0,00	5.527.801,44	5.410.186,90
PMMG	0,00	7.978.419,40	6.200.728,79
CBMMG	0,00	32.897,74	32.897,74
CAADE	0,00	1.800,00	0,00
FEAM	0,00	2.880.021,26	2.845.863,49
IPSEMG	0,00	136.183.675,53	64.552.470,12
IPSM	0,00	33.217.069,13	23.831.977,30
COPASA - Investimento em saneamento	0,00	185.538.428,00	0,00
<b>Total ( B )</b>	<b>881.348.128,00<sup>5</sup></b>	<b>1.096.656.693,64</b>	<b>677.971.134,75</b>
% Aplicado ( B/A )	10,80	10,11	6,25
10,75% da Receita <sup>6</sup>	877.124.128,11	1.166.329.359,73	1.165.712.645,46
<b>Dif. A ser Aplicada na Saúde</b>	<b>4.223.999,89</b>	<b>(69.672.666,09)</b>	<b>(487.741.510,71)</b>

Fonte: Relatório da CAEO - TCE/MG, publicado no Minas Gerais, dia 21.08/2004, referente ao exercício de 2003, Orçamento 2003 e demonstrativo da SCCG/SEF

<sup>1</sup> Os valores da Lei Orçamentária foram extraídos do Orçamento 2003 e de demonstrativos da SCCG/SEF. Estes não contemplaram as deduções das receitas, fato que explica sua ausência.

<sup>2</sup> Conforme TCE/MG

<sup>3</sup> Conforme TCE/MG e IN nº 11-03

<sup>4</sup> Inclui receitas incorporadas pela Portaria nº 2047/GM

<sup>5</sup> Conforme LOA

<sup>6</sup> Conforme TCE/MG

(a) No cálculo do realizado - correto, foram desconsideradas as despesas liquidadas na atividade Serviços Médicos, Odontológicos e Previdenciários Regionais, no IPSEMG

(b) No cálculo do realizado - correto, foram desconsideradas as despesas liquidadas na atividade Encargos com Assistência à Saúde, no IPSM

(c) A COPASA é regida pela Lei nº 6404/76 e, portanto, não está sujeita a fase de liquidação da despesa.

A respeito dos Restos a Pagar inscritos em 2003, eles consistiram no montante de R\$ 194.600.557,13, quer dizer, 28,70% das despesas realizadas. Assim, percebe-se um aumento considerável de recursos inscritos, em relação a 2002, com pagamento de R\$ 194.600.557,13, referente a 2003, postergado para 2004, conforme Tabela 5.10.

5.10 - Despesas com Saúde x Inscrição em Restos a Pagar  
Estado de Minas Gerais  
Exercício de 2003

Órgãos/ Entidades	Em R\$			
	Despesas Empenhadas (A)	Despesas Liquidadas (B)	Inscrições em Restos a Pagar (C)	Variação % (B/A)
SETOP	6.286.354,01	2.892.806,36	3.393.547,65	(53,98)
SES	189.766.806,62	189.569.370,40	197.436,22	(0,10)
FUNED	21.708.257,89	21.556.811,89	151.446,00	(0,70)
FHEMIG	259.092.121,46	252.114.940,11	6.977.181,35	(2,69)
HEMOMINAS	16.967.844,26	16.961.254,78	6.589,48	(0,04)
FES	198.496.786,88	62.233.757,36	136.263.029,52	(68,65)
SEDRU	3.000.000,00	0,00	3.000.000,00	(100,00)
IMA	29.978.410,02	29.768.069,51	210.340,51	(0,70)
UNIMONTES	5.527.801,44	5.410.186,90	117.614,54	(2,13)
PMMG	7.978.419,40	6.200.728,79	1.777.690,61	(22,28)
CBMMG	32.897,74	32.897,74	0,00	0,00
CAADE	1.800,00	0,00	1.800,00	(100,00)
FEAM	2.880.021,26	2.845.863,49	34.157,77	(1,19)
IPSEMG	136.183.675,53	64.552.470,12	39.509.535,83	(52,60)
IPSM	33.217.069,13	23.831.977,30	2.960.187,65	(28,25)
COPASA	185.538.428,00	0,00	0,00	(100,00)
Total	1.096.656.693,64	677.971.134,75	194.600.557,13	(38,18)

Fonte: Relatório da CAEO - TCE/MG, publicado no Minas Gerais, dia 21-08-2004, referente ao exercício de 2003

- (a) Foram desconsideradas as despesas liquidadas na atividade Serviços Médicos, Odontológicos e Previdenciários Regionais, no IPSEMG  
 (b) Foram desconsideradas as despesas liquidadas na atividade Encargos com Assistência à Saúde, no IPSM  
 (c) A COPASA é regida pela Lei nº 6404-76 e, portanto, não está sujeita a fase de liquidação da despesa.

Quanto a forma de alocação de recursos financeiros ao longo do exercício de 2003 realizada pela SCCG/SEF, em que pese o cálculo divergir do TCE/MG, destaca-se uma aplicação no mês de dezembro de R\$ 662.082.718,40 ou 60,37% das despesas totais realizadas no ano. Diante disso, o governo piorou seu resultado em relação ao ano anterior, voltando a adotar procedimentos equivalentes aos verificados em 2001. Igualmente, os fatos decorrem da falta de um planejamento no setor, comprometendo as políticas públicas executadas, contrariando as determinações do PMDI – ênfase no planejamento- e ratificando o diagnóstico do PPAG – ausência de planejamento e controle na oferta de recursos.

Ainda sobre a LDO 2003 – Lei nº 14.371, de 26 de julho de 2002-, a mesma se refere ao acompanhamento da proposta orçamentária do demonstrativo de recursos a serem aplicados nas ações de saúde (artigo 8º), estabelece em seu artigo 12 o percentual de aplicação do ano, como mencionado, bem como enumera as seguintes diretrizes:

a) procedência na alocação de recursos aos programas do PPAG, principalmente quanto aos direitos fundamentais de saúde, dentre outros;

b) racionalizar a determinação de ações e alocação de recursos necessários à execução das subatividades e subprojetos organizacionais;

Assim, nota-se que essa LDO, em relação à do ano anterior, não dispôs a diretriz “busca de eficiência dos serviços prestados pelo estado à sociedade, por meio do atendimento às necessidades básicas desta”, o que evidencia falta de comprometimento governamental nesta questão.

Deste modo, o ano de 2003 foi marcado por uma forma incorreta de alocação dos recursos financeiros, no tocante às ações e serviços públicos de saúde. Segundo cálculo realizado, considerando ressalvas do TCE/MG, os mesmos apresentaram, consoante Tabela 5.9, um resultado insuficiente de R\$ 487.741.510,71. Já os recursos orçamentários evidenciaram um resultado superavitário de R\$ 4.223.999,89.

#### 5.2.5 Percentuais aplicados no período 2000/2003

No tocante aos percentuais aplicados no período 2000/2003, a Tabela 5.11 sintetiza os valores previstos e os realizados em Minas Gerais. Aqui, é importante lembrar que o cálculo se baseou nas considerações do TCE/MG. O mesmo se constitui num órgão de controle externo e, portanto, tem maior independência quanto a seu posicionamento acerca da correta forma de alocação de recursos orçamentários e financeiros, nos termos da Emenda Constitucional nº 29/2000.

Tabela 5.11 - Percentuais de aplicação previstos x realizados  
Estado de Minas Gerais  
Período 2000/2003

Ano	Percentual previsto <sup>1</sup>	Percentual realizado <sup>2</sup>
2000	7,00%	4,84%
2001	8,25%	7,76%
2002	9,50%	5,34%
2003	10,75%	6,25%

Fonte: Relatório da CAEO - TCE/MG, dia 27/04/2001, referente ao exercício de 2000 e relatórios da CAEO- TCE/MG publicados no Minas Gerais, dia 05/11/2002, referente ao exercício de 2001; dia 06/09/2003, referente ao exercício de 2002; e dia 21/08/2004, referente ao exercício de 2003.

<sup>1</sup> Conforme regra de evolução progressiva uniforme adotada pelo Estado, quando da edição da EC/29, e previsão nas LDO's e LOA's.

<sup>2</sup> Conforme TCE/MG

Nota-se o não cumprimento, por Minas Gerais, dos percentuais anuais obrigatórios de aplicação em ações e serviços públicos de saúde. Dessa forma, parcelas consideráveis de recursos deixaram de ser empregados nesta função, o que certamente comprometeu o atendimento das demandas da população pelos serviços de saúde. Ademais, o fato não atendeu às determinações constantes no PMDI, PPAG, LDO e LOA, dispostas para o período em questão.

A Tabela 5.12 evidencia o total não aplicado pelo estado nas ações de saúde, a cada ano, bem como sua relação percentual com o montante a ser corretamente aplicado. Para o cálculo, foram considerados os montantes totais de despesas a aplicar de cada exercício, conforme tabelas apresentadas de análise do cumprimento da emenda, assim como o total de recursos inscritos em Restos a Pagar e cancelados no ano seguinte. Desta rubrica, apenas os cancelamentos são os únicos valores que realmente deixaram de ser aplicados. Os demais, geralmente são administrados em vários exercícios e seu acompanhamento extrapola o campo de análise a que este estudo se propõe. Os valores aplicados, por sua vez, foram encontrados através da multiplicação dos percentuais corretos de aplicação pelos valores das receitas realizadas de cada ano. Aqui, é importante ressaltar que a indisponibilidade dos valores de cancelamentos de Restos a Pagar dos exercícios de 2000 e 2003 prejudica a análise realizada, na medida em que altera o total não aplicado, bem como a representação do mesmo no valor aplicado.

Tabela 5.12 - Total de recursos não aplicados nas ações e serviços públicos de saúde  
Estado de Minas Gerais  
Período 2000/2003

Ano	Despesas a aplicar (A) <sup>1</sup>	Cancelamentos de Restos a Pagar (B)	Total não aplicado (C) (A + B)	Em R\$	
				Valores aplicados (D) <sup>2</sup>	Varição % (C/D)
2000	155.607.672,24	0,00	155.607.672,24	504.219.519,57	30,86
2001	42.443.408,19	139.551.757,50	181.995.165,69	711.632.407,03	25,57
2002	402.566.571,23	12.194.851,52	414.761.422,75	919.061.360,10	45,13
2003	487.741.510,71	0,00	487.741.510,71	1.165.712.645,46	41,84
Total	1.088.359.162,37	151.746.609,02	1.240.105.771,39	3.300.625.932,16	37,57

Fonte: Relatório da CAEO - TCE/MG, dia 27/04/2001, referente ao exercício de 2000 e relatórios da CAEO- TCE/MG publicados no Minas Gerais, dia 05/11/2002, referente ao exercício de 2001; dia 06/09/2003, referente ao exercício de 2002, e dia 21/08/2004, referente ao exercício de 2003

<sup>1</sup> Conforme tabelas apresentadas de análise do cumprimento da emenda

<sup>2</sup> Percentual de aplicação no ano \* receita realizada

(a) O valor dos cancelamentos referentes a 2000 não foram disponibilizados.

(b) O valor dos cancelamentos referentes a 2003 são apurados até dezembro de 2004

Deste modo, o total de recursos não aplicados, referentes ao ano de 2000, neste mesmo ano, representou 30,86% do valor que deveria ter sido aplicado, desconsiderando os cancelamentos de Restos a Pagar deste exercício que aumentarão a variação acima demonstrada. Já para os exercícios de 2001, 2002 e 2003 os valores foram de, respectivamente, 25,57%, 45,13% e 41,84%. Observa-se que no ano de 2001 o percentual apresentou uma queda, em relação ao ano anterior, bem como o de 2002 apresentou o maior percentual de não aplicação do período de análise. Entretanto, convém lembrar que os cancelamentos das inscrições do exercício de 2003 certamente irão aumentar o total não aplicado deste ano e, conseqüentemente a representação no montante de valores aplicados. Finalmente, o período de análise apresentou um total de recurso não aplicado no valor de R\$ 1.240.105.771,39, ou seja, 37,57% do total de recursos que deveriam ter sido aplicados.

Diante disso, a Tabela 5.13 evidencia os percentuais efetivos realizados, em Minas Gerais, assim como os compara com os percentuais realizados e previstos, segundo tabela 5.11. O cálculo tomou por base os valores aplicados e o total não aplicado, conforme tabela 5.12. Nota-se que os cancelamentos de Restos a Pagar, referentes a 2000 e 2003, reduzirão os percentuais efetivos realizados nestes mesmos exercícios. Como mencionado, estes valores foram desconsiderados por estarem indisponíveis quando da realização do estudo, e, sem dúvida, prejudica a análise efetuada.

Tabela 5.13 - Percentual efetivo aplicado  
Estado de Minas Gerais  
Período 2000/2003

Em R\$					
Ano	Valores aplicados	Total não aplicado	Percentual efetivo realizado <sup>1</sup>	Percentual realizado <sup>2</sup>	Percentual previsto <sup>3</sup>
2000	504.219.519,57	155.607.672,24	4,84%	4,84%	7,00%
2001	711.632.407,03	181.995.165,69	6,14%	7,76%	8,25%
2002	919.061.360,10	414.761.422,75	5,21%	5,34%	9,50%
2003	1.165.712.645,46	487.741.510,71	6,25%	6,25%	10,75%

Fonte: Relatório da CAFO - TCE/MG, dia 27/04/2001, referente ao exercício de 2000 e relatórios da CAFO- TCE/MG publicados no Minas Gerais, dia 05/11/2002, referente ao exercício de 2001, dia 06/09/2003, referente ao exercício de 2002, e dia 21/08/2004, referente ao exercício de 2003.

<sup>1</sup> [(Valor aplicado - total não aplicado) \* percentual previsto] / valor aplicado

<sup>2</sup> Conforme TCE/MG

<sup>3</sup> Conforme regra de evolução progressiva uniforme adotada pelo Estado, quando da edição da EC/29, e previsão nas LDO's e LOA's

(a) O valor dos cancelamentos referentes a 2000 não foi disponibilizado

(b) O valor dos cancelamentos referentes a 2003 são apurados até dezembro de 2004 pelo TCE/MG

Logo, o total não aplicado em cada exercício, relacionado com os valores que deveriam ter sido aplicados, permite encontrar os respectivos percentuais efetivos realizados. De fato, tais valores, em Minas Gerais, demonstram uma redução ainda maior na aplicação em ações e serviços públicos de saúde.

No ano de 2000, se deveria aplicar 7% e somente o foram 4,84%. Ou seja, a aplicação efetiva, desconsiderando os cancelamentos de Restos a Pagar deste exercício, representou apenas 69,14% do valor legal. No exercício de 2001, a aplicação realizada de 7,76% representou 94,06% do percentual legal (8,25%). Já a aplicação efetivada de 6,14%, significou 79,12% de 7,76%, ou da aplicação realizada conforme TCE/MG, e somente 74,42% do percentual previsto (8,25%). Em 2002, a discrepância foi ainda maior. A aplicação realizada de 5,34% denotou apenas 56,21% da aplicação legal, ou 9,50%. A aplicação efetiva de 5,21%, por sua vez, representou 97,57% da aplicação realizada, entretanto, em relação ao percentual legal previsto, significou somente 54,84%. Já em 2003, se deveria aplicar 10,75%, conforme ressalvas do TCE/MG e LDO e LOA aprovadas para o exercício. Contudo, a aplicação efetiva foi de apenas 6,25%, desconsiderando os Restos a Pagar cancelados e segundo ressalvas do TCE, o que denotou 58,14% do percentual previsto. Observa-se que os valores do total cancelado referentes ao exercício de 2003 irão diminuir ainda mais esta relação, e, provavelmente, neste ano se verificará o menor percentual efetivo aplicado no Estado de Minas Gerais, período 2000/2003. A Tabela 5.14 sintetiza a relação entre os percentuais efetivos e os previstos.

Tabela 5.14 - Percentuais de aplicação efetivos x previstos  
Estado de Minas Gerais  
Período 2000/2003

<b>Ano</b>	<b>Percentual previsto <sup>1</sup> ( A )</b>	<b>Percentual efetivo realizado <sup>2</sup> ( B )</b>	<b>Variação (B/A) %</b>
2000	7,00%	4,84%	69,14
2001	8,25%	6,14%	74,42
2002	9,50%	5,21%	54,84
2003	10,75%	6,25%	58,14

Fonte: Relatório da CAFO - TCE/MG, dia 27/04/2001, referente ao exercício de 2000 e relatórios da CAFO- TCE/MG publicados no Minas Gerais, dia 05/11/2002, referente ao exercício de 2001; dia 06/09/2003, referente ao exercício de 2002; e dia 21/08/2004, referente ao exercício de 2003.

<sup>1</sup> Conforme regra de evolução progressiva uniforme adotada pelo Estado, quando da edição da EC/29, e previsão nas LDO's e LOA's

<sup>2</sup> {(Valor aplicado - total não aplicado) \* percentual previsto} / valor aplicado

Dessa maneira, as reduções nas aplicações efetivas, em relação aos percentuais realizados, se traduziram numa menor disponibilidade de recursos financeiros para fazer face à execução das políticas públicas estaduais, no tocante às ações e serviços públicos de saúde, período 2000/2003. Sem dúvida, a população é a maior prejudicada, na medida em que não vê sua completa demanda atendida. Do mesmo modo, compromete, ainda mais, as determinações dos instrumentos de planejamento e orçamento, PMDI, PPAG, LDO e LOA, dispostos para o período.

## 6 CONCLUSÃO

Em função das incertezas que norteiam a área de saúde sobre as necessidades da população, sua demanda não pode ser quantificada, e conseqüentemente, os recursos necessários ao seu atendimento. Dessa forma, a vinculação é importante para garantir fontes estáveis de recursos. Esta garantia, por sua vez, permite a superação das dificuldades de financiamento da função, a efetividade das políticas públicas executadas na área, bem como o desempenho do papel do Estado brasileiro e mineiro, conforme textos constitucionais.

Este trabalho pretendeu analisar a alocação de recursos orçamentários e financeiros, nos termos da Emenda Constitucional nº 29/2000, no estado de Minas Gerais, de forma a avaliar o cumprimento das determinações legais e dos objetivos propostos pelas mesmas. Entretanto, o resultado alcançado demonstrou um descompasso na alocação de recursos orçamentários e financeiros no estado, referentes às ações e serviços públicos de saúde, comprometendo a estabilidade de recursos na área.

Destarte, o não cumprimento dos percentuais anuais obrigatórios de aplicação e a ausência de disponibilidade financeira evidenciaram a falta de planejamento das ações de saúde, bem como o não atendimento aos instrumentos do período analisado.

No tocante ao PMDI, o mesmo teve suas diretrizes desconsideradas, na medida em que não foi possível o acesso de todo cidadão mineiro às ações de saúde, a eficiência e efetividade da prestação de serviços e uma grande ampliação da acessibilidade aos serviços de saúde. Ademais, não obteve aprovação legislativa, comprometendo todo o processo de alocação de recursos realizado em Minas Gerais. Quanto ao PPAG, muitas de suas ações foram comprometidas pela ausência de recursos, principalmente as que se referiram à ampliação de serviços de saúde, além de seu diagnóstico não ter sofrido reversão.

A respeito das quatro LDO's aprovadas, todas descumpriram seu papel. As Leis referentes aos exercícios de 2000 e 2001 não determinaram os valores a serem aplicados pelo estado, ferindo, novamente, o processo alocativo. Do mesmo modo, a Lei de 2000 não previu diretrizes para a função, evidenciando falta de prioridade governamental na área e se incompatibilizando com as determinações do PMDI e do PPAG. Em 2002, por sua vez, não houve definição dos programas e dos recursos a serem destinados na função, assim como em

2003 a alocação foi desrespeitada, pela desconsideração do percentual a ser aplicado, pelo Executivo mineiro.

As alocações orçamentárias realizadas, por seu turno, evidenciaram resultados insuficientes nos anos de 2000 e 2001, de respectivamente, R\$ 91.319.867,77 e R\$ 11.103.616,81, e resultados superavitários, em 2002 e 2003, de respectivamente, R\$ 581.300,00 e R\$ 4.223.999,89. Assim, representaram valores distintos dos percentuais previstos na emenda: 7% em 2000, 8,25% em 2001, 9,50% em 2002 e 10,75% em 2003. Em 2000, aplicou-se apenas 5,55%; em 2001 8,11%, em 2002 9,51% e em 2003 10,80%. Nota-se que a incorreta alocação orçamentária, nos termos da Emenda, demonstra falhas no processo alocativo e, certamente, compromete sua próxima etapa, com a promoção de um descompasso ainda maior nos recursos financeiros.

Nesse sentido, as alocações financeiras apresentaram grandes discrepâncias, ao evidenciarem valores bem abaixo dos pronunciados pela Emenda. Consoante percentuais efetivos aplicados, em 2000 houve uma real aplicação de 69,14% do montante legal previsto. Em 2001, 2002 e 2003, tais valores significaram, respectivamente, 74,42%, 54,84% e 58,14%.

Dessa forma, a edição da Emenda Constitucional nº 29/2000 não trouxe ganhos significativos à população mineira. De fato, o financiamento da função, a responsabilidade financeira do governo, o melhor planejamento das aplicações, bem como o fortalecimento da capacidade de cobertura na oferta pública de serviços foram gravemente comprometidos.

Logo, as determinações da EC/29, c, sobretudo, seus objetivos, ainda não foram alcançados pelo estado de Minas Gerais. A ausência de recursos financeiros, suficientes e necessários em tempo hábil à melhor execução dos programas governamentais, proporcionou a não efetividade das políticas públicas adotadas e, conseqüentemente, o desatendimento das demandas da população pelas ações e serviços públicos de saúde.

## 7 REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição, 1988. **Constituição da República Federativa do Brasil**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

BRASIL. Ministério da Saúde. Portaria nº 2047, de 5 de novembro de 2002. Aprova as diretrizes operacionais para a aplicação da Emenda Constitucional nº 29, de 2000. Disponível em <<http://www.saude.gov.br/portarias/2002>>. Acesso em: 27 out. 2004.

BRASIL. Resolução nº 322, de 8 de maio de 2003. Disponível em <<http://www.saude.gov.br>>. Acesso em: 27 out. 2004

CARDOSO, Fernando Henrique. Aspectos políticos do planejamento. In: LAFER, Betty Mindlin. **Planejamento no Brasil**. 3.cd. São Paulo: Perspectiva, 1975. p 161 – 184.

CARVALHO, Célia Maria Silva et al. **Análise do processo de planejamento governamental e elaboração do orçamento no Brasil e em Minas Gerais**. Belo Horizonte: [ s.n.], 2004. 34f. Trabalho apresentado na cadeira Planejamento Governamental do Mestrado em Administração Pública da Escola de Governo, Fundação João Pinheiro.

CASTRO, Alexandre Barros da. **O orçamento público, sua natureza e atuais vicissitudes**. [s.l., 200-]. Disponível em <<http://www.interlegis.gov.br/fiscalizacao>>. Acesso em: 26 out. 2004.

CORE, Fabiano Garcia. Reforma gerencial dos processos de planejamento e orçamento. Brasília: ENAP, out. 2001. **Texto para Discussão ENAP**, n. 44.

DINIZ, Clélio Campolina. Economia e planejamento em Minas Gerais: notas para discussão. In: PAIVA, Paulo (Org). **Minas em Questão**, Belo Horizonte: UFMG/ CEDEPLAR, 1988. p. 3-33. **Ensaio Econômico CEDEPLAR**, v.1.

FAVERET, A.C. de Sá et al. Estimativas de impacto da vinculação constitucional de recursos para a saúde. **Cadernos de Economia da Saúde**, Brasília, ano 1, v.4, n.4, série J. 2001.

FREITAS, Juliana Cristina Lopes. **Aspectos do planejamento e do orçamento na Secretaria de Transportes e Obras Públicas de Minas Gerais – SETOP/ MG.** 2002.143f. Monografia (Graduação) - Escola de Governo, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2002.

GHADER, Luzia Soraia Silva. **A estrutura do orçamento e o processo de consolidação da proposta orçamentária.** Belo Horizonte: [s.n.], 2004. Palestra apresentada no curso de Controle Público do Planejamento e da Execução Orçamentária do Estado, promovido pela Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais.

GIACOMONI, James. **Orçamento público.** 5. ed. São Paulo: Atlas, 1994.

GIACOMONI, James. **Orçamento público.** 11.ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GREMAUD, Amaury Patrick; VASCONCELOS, Marco Antonio Sandoval; TONETO JR., Rudinei. **Economia brasileira contemporânea.** 3.ed. São Paulo: Atlas, 1999.

HOLANDA, Fábio Chaves. O processo orçamentário na Constituição Federal de 1988. **Cadernos ENAP – Planejamento e Orçamento**, Brasília, v.2, n.3, p. 7-15, 1994.

HUERTAS, Franco. **O método PES: entrevista com Matus.** Brasília: FUNDAP, 1996.

KOHAMA, Heilio. **Contabilidade pública: teoria e prática.** 6.ed. São Paulo: Atlas, 1998.

LESSA, Carlos. **A estratégia do desenvolvimento: sonho e fracasso.** Brasília: FUNCEP, 1988.

MACHADO JR., J. Teixeira; REIS, Heraldo da Costa. **A lei 4 320 comentada.** 25.ed. Rio de Janeiro: IBAM, 1993. 340 p.

MATUS, Carlos. **Política, planejamento e governo.** Brasília: IPEA, 1993.2t.

MENDES, Aquiles; MOREIRA, Mariana. **Comentários à Lei de Responsabilidade na Gestão Fiscal: Lei complementar 101, de 4 de maio de 2000.** São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima- CEPAM, 2001.

MINAS GERAIS. Constituição, 1989. **Constituição do Estado de Minas Gerais.** Belo Horizonte: Líder, 2001.

MINAS GERAIS. Lei nº 13 272, de 29 de julho de 1999. Estabelece as diretrizes para os orçamentos fiscal e de investimento das empresas controladas pelo estado para o exercício de 2000. Disponível em <<http://www.almg.gov.br/njmg/dirinjmg.asp>>. Acesso em: 26 out. 2004.

MINAS GERAIS. Lei nº 13 686, de 27 de julho de 2000. Estabelece as diretrizes para os orçamentos fiscal e de investimento das empresas controladas pelo estado de Minas Gerais para o exercício de 2001. Disponível em <<http://www.almg.gov.br/njmg/dirinjmg.asp>>. Acesso em: 26 out. 2004.

MINAS GERAIS. Lei nº 13 959, de 26 de julho de 2001. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da lei orçamentária para o exercício de 2002. Disponível em <<http://www.almg.gov.br/njmg/dirinjmg.asp>>. Acesso em: 26 out. 2004.

MINAS GERAIS. Lei nº 14 371, de 26 de julho de 2002. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da lei orçamentária para o exercício de 2003 e dá outras providências. Disponível em <<http://www.almg.gov.br/njmg/dirinjmg.asp>>. Acesso em: 26 out. 2004.

MINAS GERAIS. Auditoria Geral do Estado. **Relatório da auditoria de 2003.** Belo Horizonte, 2004.

MINAS GERAIS. Auditoria Geral do Estado. **Relatório de auditoria da execução do orçamento de 2002.** Belo Horizonte, 2003.

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado. Instrução Normativa nº 11/2003. Contém normas a serem observadas pelo Estado e pelos Municípios para assegurar a aplicação dos recursos mínimos destinados ao financiamento das ações e serviços públicos de saúde. Disponível em <<http://www.tce.mg.gov.br/Legislacao/indexlegis.htm>>. Acesso em: 27 out. 2004.

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado. Relatório técnico – Comissão de Acompanhamento da Execução Orçamentária do Estado. **Minas Gerais**, Belo Horizonte, 5 nov. 2002. Caderno 1, p. 15-17.

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado. Relatório técnico – Comissão de Acompanhamento da Execução Orçamentária do Estado. **Minas Gerais**, Belo Horizonte, 6 set. 2003. Caderno 1, p. 10-11.

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado. Relatório técnico – Comissão de Acompanhamento da Execução Orçamentária do Estado. **Minas Gerais**, Belo Horizonte, 21 ago. 2004. Caderno 1, p. 25-29.

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado. **Relatório técnico - prestação de contas do governador do estado de Minas Gerais: exercício 2000**. Belo Horizonte, 2001.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado da Fazenda. **Relatório de auditoria – 2000: avaliação da execução da Lei Orçamentária Anual**. Belo Horizonte, 2001.v.1.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado da Fazenda. **Relatório de auditoria da execução do orçamento de 2001**. Belo Horizonte, 2002.v.1.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado da Fazenda. Superintendência Central de Contadoria Geral. **Demonstrativo da aplicação de recursos nas ações e serviços públicos de saúde a conta de recursos ordinários livres e dos vinculados ao fundo de educação: Emenda Constitucional nº 29 de 13/09/2000**. Belo Horizonte, 2001.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado da Fazenda. Superintendência Central de Contadoria Geral. **Demonstrativo da aplicação de recursos nas ações e serviços públicos de saúde: Emenda Constitucional nº 29 de 13/09/2000 e Art. 11, Inciso VI da Lei 13.959/2001 - LDO**. Belo Horizonte, 2002.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado da Fazenda. Superintendência Central de Contadoria Geral. **Demonstrativo da aplicação de recursos nas ações e serviços públicos de saúde: art. 77 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição Federal, Emenda nº 29, de 13/09/2000**. Belo Horizonte, 2003.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado da Fazenda. Superintendência Central de Contadoria Geral. **Demonstrativo de aplicação de recursos nas ações e serviços públicos de saúde a conta de recursos ordinários livres e dos vinculados ao fundo de educação: Emenda Constitucional nº 29 de 13/09/2000.** Belo Horizonte, 2000.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. **Orçamentos 2003.** Belo Horizonte, 2003.v.1.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral. **Orçamentos 2000.** Belo Horizonte, [1999?].v.6.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Gcral. **Orçamentos 2001.** Belo Horizonte: Imprensa Oficial, [2000 ou 2001]. 1.v.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral. **Orçamentos 2002.** Belo Horizonte: Imprensa Oficial, [2001 ou 2002].v.1.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral. **Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado: uma estratégia para o desenvolvimento sustentável – 2000-2003.** Belo Horizonte, 1999. 173p.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral. **Plano Plurianual de Ação Governamental – 2000-2003.** Belo Horizonte, 2000. 469p.

MUINHOS, Marcelo Kfoury. O alcance do planejamento estadual no Brasil: os Planos Mineiros de Desenvolvimento da década de 70. In: SEMINÁRIO SOBRE A ECONOMIA MINEIRA, 6., 1992, Belo Horizonte. **Anais...** Belo Horizonte: UFMG /CEDEPLAR.

NASCIMENTO, Edson Ronaldo; DEBUS, Ilvo. **Lei Complementar nº 101/2000: entendendo a Lei de Responsabilidade Fiscal.** 2.ed. Brasília: [s.n., [2001?].

PARDINI, Daniel Jardim; AMARAL, Hudson Fernandes. A função orçamentária e o ascendente paradigma de final de milênio: o decrementalismo. **Revista do Serviço Público**, Brasília, ano 50, n.2, p. 99-114, abr./jun.1999.

PFEIFFER, Peter. Planejamento estratégico municipal no Brasil: uma nova abordagem., Brasília: ENAP, out. 2000. **Texto para Discussão ENAP**, n. 37.

PINHEIRO, Rogério Gurjão. **O processo legislativo orçamentário: tramitação, emendas e pontos polêmicos. A classificação funcional programática.** Belo Horizonte: [s.n.], 2004. Palestra apresentada no curso de Controle Público do Planejamento e da Execução Orçamentária do Estado, promovido pela Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais.

REIS, Heraldo da Costa; BARATTA, Tereza Cristina; NEVES, Gleisi Heisler (Coord). **Operacionalizando o planejamento.** Rio de Janeiro: IBAM/ BNDES, 2001.

RESENDE, Fernando; OLIVEIRA, Fabrício Augusto. **Descentralização e federalismo fiscal no Brasil: desafios da reforma tributária.**Rio de Janeiro: Fundação Konrad – Adenauer- no Brasil, 2003

ROCHA, Denise Cristina Corrêa. **Navegar e entender o orçamento é preciso.** [s.l., 200-]. Disponível em <<http://www.dsempregozero.org.br/artigos>>. Acesso em: 26 set. 2004.

SANCHES, Osvaldo Maldonado. **Dicionário de orçamento, planejamento e áreas afins.** 2.ed. Brasília: Prisma /OMS, 2004. 394p.

SANCHES, Osvaldo Maldonado. O ciclo orçamentário: uma reavaliação à luz da Constituição de 1988. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.27, n.4, p.54-76, out./dez. 1993.

SANCHES, Osvaldo Maldonado. Processo orçamentário federal: problemas, causas e indicativos de solução. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.29, n.3, p.122-156, jul./set.1995.

SHAND, David et al. **Relatório sobre a avaliação do sistema de administração e controle financeiros do Brasil**. [s.l. : s.n.], 2002.

SILVA, Jair Cândido da; VASCONCELOS, Edilson Felipe. **Manual de execução orçamentária e contabilidade pública**. Brasília: Brasília Jurídica, 1997.

SILVA, Lino Martins da. **Contabilidade governamental: um enfoque administrativo**. 3.ed. São Paulo: Atlas, 1996.

SOUZA, Alexandre Barreto de. **Planejamento governamental no Brasil**. Brasília, [200-]. Disponível em <<http://www.angelfire.com/ar/rosa01/page16.html>>. Acesso em: 23 set. 2004.

TEIXEIRA, Marco Antônio Andere. **A Lei de Responsabilidade Fiscal: abordagem dos aspectos de transparência, controle e fiscalização**. Belo Horizonte: [s.n.], 2004. Palestra apresentada no curso de Controle Público do Planejamento e da Execução Orçamentária do Estado, promovido pela Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais.

TORRES, Ricardo Lobo. **Curso de direito financeiro e tributário**. Rio de Janeiro: Renovar, 1995. 373p.

TUBAKI, Edson M. A experiência do orçamento público federal após a Constituição de 1988. **Cadernos ENAP – Planejamento e Orçamento**, Brasília, v.2, n.3, p. 33-39, 1994.