

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO
Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho

Mariana Marcatto do Carmo

PLANEJAMENTO E EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA: UMA ANÁLISE DO
EVENTUAL HIATO ENTRE FASES ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA DAS
DESPESAS PÚBLICAS NAS FUNÇÕES DE SAÚDE E SEGURANÇA PÚBLICA DO
ESTADO DE MINAS GERAIS ENTRE 2012 E 2018

Belo Horizonte

2019

Mariana Marcatto do Carmo

PLANEJAMENTO E EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA: UMA ANÁLISE DO
EVENTUAL HIATO ENTRE FASES ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA DAS
DESPESAS PÚBLICAS NAS FUNÇÕES DE SAÚDE E SEGURANÇA PÚBLICA DO
ESTADO DE MINAS GERAIS ENTRE 2012 E 2018

Monografia apresentada ao Curso de
Graduação em Administração Pública da Escola
de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho
da Fundação João Pinheiro, como requisito
parcial para obtenção do título de Especialista
em Políticas Públicas e Gestão Governamental.

Orientadora: Isabella Virgínia Freire Biondini

Belo Horizonte

2019

C287p Carmo, Mariana Marcatto do.
Planejamento e execução orçamentária [manuscrito] : uma análise do eventual hiato entre fases orçamentária e financeira das despesas públicas nas funções de saúde e segurança pública do estado de Minas Gerais entre 2012 e 2018 / Mariana Marcatto do Carmo. – 2019.
[13], 99 f.

Monografia de conclusão de Curso (Graduação em Administração Pública) – Fundação João Pinheiro, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, 2019.

Orientadora: Isabella Virgínia Freire Biondini

Bibliografia: f. 103-106

1. Orçamento público – Minas Gerais. 2. Execução orçamentária – Minas Gerais. 3. Despesa pública – Saúde – Minas Gerais. 4. Segurança pública – Minas Gerais. I. Biondini, Isabella Virgínia Freire. II. Título.

CDU 336.12(815.1)

Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho

Mariana Marcatto do Carmo

**PLANEJAMENTO E EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA: UMA ANÁLISE DO
EVENTUAL HIATO ENTRE FASES ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA DAS
DESPESAS PÚBLICAS NAS FUNÇÕES DE SAÚDE E SEGURANÇA PÚBLICA
DO ESTADO DE MINAS GERAIS ENTRE 2012 E 2018**

Monografia apresentada ao Curso de Graduação em Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial para obtenção do título de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental.

Prof^a. Mestre Isabella Virgínia Freire Biondini (Orientadora) – Fundação João Pinheiro

Prof^a. Doutora Carla Cristina Aguiar de Souza (Avaliadora) – Fundação João Pinheiro

Prof. Mestre Giovanni José Caixeta (Avaliador) – Fundação João Pinheiro

Belo Horizonte, 24 de junho de 2019

RESUMO

O presente trabalho tem como principal objetivo identificar e analisar o eventual hiato entre o planejamento e a execução das despesas em saúde e segurança pública no estado de Minas Gerais, no período de 2012 a 2018. Em um primeiro momento foi feito um referencial teórico, apresentando conceitos, históricos e legislações pertinentes acerca da temática do planejamento, do orçamento público, do ciclo orçamentário e da execução da despesa. Em seguida foi realizada a análise, a partir da qual se constatou o engessamento das despesas no orçamento mineiro e confirmou-se da existência do hiato, que tem se agravado nos últimos anos. Foram apontadas as particularidades da despesa em cada função e destacadas as semelhanças que impactam no distanciamento entre planejamento e execução dos gastos. Dentre as principais conclusões estão a queda dos investimentos, o descolamento entre recursos disponibilizados no orçamento e a realidade financeira do estado, a dificuldade na execução dos convênios e a falta de uma diferenciação concreta entre ações consideradas estratégias e as de acompanhamento geral.

Palavras-chave: Orçamento Público. Planejamento. Execução Orçamentária.

ABSTRACT

The main objective of this study is to identify and analyze the possible gap between planning and execution of public health and safety expenditures in the state of Minas Gerais, between 2012 and 2018. At first, a theoretical reference was made, presenting concepts, history and legislation relevant to planning, public budgeting, budget cycle and expenditure execution. Afterwards, the analysis was carried out, from which it was verified that the expenditure was cut in Minas Gerais' budget and confirmed the existence of the hiatus, which has worsened in recent years. The particularities of the expenses in each function were pointed out and the similarities that impact on the distance between planning and execution of the expenses were highlighted. Among the main conclusions are the fall in investments, the separation between resources made available in the budget and the financial reality of the state, the difficulty in executing the agreements and the lack of a concrete differentiation between actions considered strategies and those of general monitoring.

Keywords: Public Budgeting. Planning. Budget Execution.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Resumo do fluxo do Ciclo Orçamentário.....	28
Figura 2 - Representação da integração entre planejamento e orçamento.....	29

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Créditos Iniciais em Saúde por Procedência em valores reais ⁽¹⁾ – Minas Gerais – 2012 a 2018.....	67
Tabela 2 - Créditos Iniciais em Segurança Pública por procedência em valores reais ⁽¹⁾ - Minas Gerais - 2012 a 2018.....	91

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Critérios qualitativos da elaboração e revisão do PPAG.....	32
Quadro 2 - Principais características de cada tipo de crédito adicional	40

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Créditos disponibilizados na LOA por função – Minas Gerais – 2012 a 2018	50
Gráfico 2 – Valores Reais ⁽¹⁾ dos créditos disponibilizados na LOA na função Encargos Especiais por subfunção - Minas Gerais - 2012 a 2018.....	51
Gráfico 3 - Evolução da despesa em saúde em valores reais ⁽¹⁾ – Minas Gerais – 2012 a 2018	54
Gráfico 4 - Despesa em Saúde por Grupo de Despesa em valores reais ⁽¹⁾ – Minas Gerais – 2012 a 2018.....	56

Gráfico 5 - Execução da despesa em Saúde por Unidade Orçamentária em valores reais ⁽¹⁾ - Minas Gerais - 2012 a 2018	60
Gráfico 6 – Despesa em saúde na modalidade de transferência a municípios em valores reais ⁽¹⁾ – Minas Gerais – 2012 a 2018	62
Gráfico 7 - Despesa em saúde nas ações de abastecimento de medicamentos básicos e especializados ¹ em valores reais ² – Minas Gerais – 2012 a 2018	64
Gráfico 8 - Despesa em saúde por Indicador de Ação Governamental em valores reais ⁽¹⁾ – Minas Gerais – 2012 a 2018	66
Gráfico 9 - Despesa em Saúde na fonte de recursos ordinários para livre utilização em valores reais ⁽¹⁾ - Minas Gerais - 2012 a 2018.....	68
Gráfico 10 – Despesa em Saúde em transferências vinculadas da União ⁽¹⁾ para livre utilização em valores reais ⁽²⁾ – Minas Gerais – 2012 a 2018	70
Gráfico 11 - Despesa em Saúde na fonte de Convênios, Acordos e Ajustes ⁽¹⁾ para livre utilização em valores reais ⁽²⁾ – Minas Gerais – 2012 a 2018	71
Gráfico 12 – Despesa em Saúde nas procedências de Emenda Cidadã e Emenda Parlamentar em valores reais ⁽¹⁾ – Minas Gerais – 2012 a 2018.....	73
Gráfico 13 – Despesa em saúde na procedência de Auxílios em valores reais ⁽¹⁾ – Minas Gerais – 2012 a 2018	75
Gráfico 14 - Despesa em Saúde na procedência de recursos recebidos de outras unidades orçamentárias para livre utilização em valores reais ⁽¹⁾ - Minas Gerais – 2012 a 2018	77
Gráfico 15 – Despesa em Saúde na procedência de contrapartida em valores reais ⁽¹⁾ - Minas Gerais – 2012 a 2018	78
Gráfico 16 - Evolução da despesa em Segurança pública em valores reais ⁽¹⁾ – Minas Gerais – 2012 a 2018.....	79
Gráfico 17 - Despesa em segurança pública por Grupo de Despesa em valores reais ⁽¹⁾ – Minas Gerais – 2012 a 2018	81
Gráfico 18 - Despesa em Segurança Pública por Unidade Orçamentária em valores reais ⁽¹⁾ - Minas Gerais - 2012 a 2018	85
Gráfico 19 - Créditos disponibilizados na LOA em segurança pública segundo as ações mais expressivas, em valores reais ⁽¹⁾ - Minas Gerais - 2012 a 2018.....	87
Gráfico 20 - Despesa em segurança pública por Identificador de Ação Governamental em valores reais ⁽¹⁾ – Minas Gerais – 2012 a 2018.....	90
Gráfico 21 – Despesa em Segurança Pública em Recursos Ordinários para Livre Utilização em valores reais ⁽¹⁾ – Minas Gerais – 2012 a 2018.....	92

Gráfico 22 – Despesa em Segurança Pública em Taxa de Segurança Pública para Livre Utilização em valores reais ⁽¹⁾ – Minas Gerais – 2012 a 2018	93
Gráfico 23 - Despesa em Segurança Pública na fonte de Convênios, Acordos e Ajustes para Livre Utilização em valores reais ⁽¹⁾ - Minas Gerais - 2012 a 2018	94
Gráfico 24 – Despesa em segurança pública na procedência de Auxílios, em valores reais ⁽¹⁾ - Minas Gerais – 2012 a 2018	95
Gráfico 25 - Despesa em Segurança Pública nas procedências de Emenda Cidadã e Emenda Parlamentar em valores reais ⁽¹⁾ - Minas Gerais - 2012 a 2018	96
Gráfico 26 - Despesa em Segurança Pública na procedências de recursos recebidos por outra unidade orçamentária para livre utilização em valores reais ⁽¹⁾ - Minas Gerais - 2012 a 2018	98
Gráfico 27- Despesa em Segurança Pública na procedência de contrapartida em valores reais ⁽¹⁾ - Minas Gerais - 2012 a 2018.....	99

LISTA DE SIGLAS

ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
CF	Constituição Federal
CBMMG	Corpo de Bombeiro Militar do Estado de Minas Gerais
DPO	Decreto de Programação Orçamentária
DEER	Departamento de Estradas e Rodagens
DEOP	Departamento de Obras Públicas do Estado de Minas Gerais
DETRAN	Departamento de Trânsito de Minas Gerais
ESP	Escola de Saúde Pública
FAPEMIG	Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais
FUNED	Fundação Ezequiel Dias
FHA	Fundação Helena Antipoff
FHEMIG	Fundação Hospitalar do Estado de Minas Gerais
FUNDHAB	Fundo de Apoio Habitacional da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais
FEAS	Fundo Estadual de Assistência Social
FES	Fundo Estadual de Saúde
FPE	Fundo Penitenciário Estadual
IAG	Indicador de Ação Governamental
IPCA	Índice de Preços ao Consumidor
IPSEMG	Instituto de Previdência dos Servidores do Estado de Minas Gerais
IPSM	Instituto de Previdência Social dos Militares
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
LOA	Lei Orçamentária Anual
PMDI	Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado
PND	Plano Nacional de Desenvolvimento
PPA	Plano Plurianual
PPAG	Plano Plurianual de Ação Governamental
PCMG	Polícia Civil de Minas Gerais
PMMG	Polícia Militar de Minas Gerais

PASEP	Programa de Formação do Patrimônio do Servidor
RPPS	Regime Próprio de Previdência
RPP	Resto a pagar processados
SEAP	Secretaria de Estado de Administração Prisional
SEDRO	Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional
SEES	Secretaria de Estado de Esportes
SEPLAG	Secretaria de Estado de Planejamento
SES	Secretaria de Estado de Saúde
SESP	Secretaria de Estado de Segurança Pública
SEDS	Secretaria Estado de Desenvolvimento Social
SIGPLAN	Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento
SIAFI	Sistema Integrado de Administração Financeira
SISOR	Sistema Orçamentário
SUS	Sistema Único de Saúde
SCPPO	Superintendência Central de Planejamento e Programação Orçamentária
UO	Unidade Orçamentária

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	13
2	PLANEJAMENTO	15
2.1	Planejamento Governamental	15
2.1.1	Planejamento Governamental no Brasil	17
3	ORÇAMENTO PÚBLICO.....	21
3.1	Histórico do Planejamento Orçamentário no Brasil.....	23
4	CICLO ORÇAMENTÁRIO E SEUS INSTRUMENTOS.....	28
4.1	Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado.....	30
4.2	Plano Plurianual	31
4.2.1	Elaboração e Revisão do PPAG.....	32
4.3	Lei de Diretrizes Orçamentárias	34
4.4	Lei Orçamentária Anual	35
4.4.1	Elaboração da Lei Orçamentária Anual em Minas Gerais.....	37
5	EXECUÇÃO DA DESPESA.....	38
5.1	Crédito Orçamentário	38
5.2	Empenho.....	41
5.3	Liquidação	42
5.4	Pagamento.....	43
6	METODOLOGIA	45
7	PLANEJAMENTO E EXECUÇÃO DAS DESPESAS NO ESTADO DE MINAS GERAIS.....	49
7.1	Saúde	53
7.1.1	Grupo de Despesa.....	55
7.1.2	Unidade Orçamentária.....	59
7.1.3	Indicador de Ação Governamental	65
7.1.4	Fonte e Procedência.....	67
7.2	Segurança Pública	79
7.2.1	Grupo de Despesa.....	80
7.2.2	Unidade Orçamentária.....	84
7.2.3	Indicador de Ação Governamental	89
7.2.4	Fonte e Procedência.....	91
8	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	100
	REFERÊNCIAS.....	103
	APÊNDICE A – ROTEIROS DE ENTREVISTAS SEMIESTRUTURADAS	107
	ANEXO A – AÇÕES INTRAORÇAMENTÁRIAS DO FUNDO ESTADUAL DE SAÚDE	
	110	

1 INTRODUÇÃO

O planejamento, como uma atividade do setor público, ainda é uma realidade relativamente recente no Brasil. A estruturação desse processo começou nos anos 70 e ganhou legitimidade com a Constituição de 1988, que trouxe novos instrumentos de planejamento e a exigência de sua elaboração em todos os níveis de governo.

Com a Carta Magna, o Plano Plurianual tornou-se o principal instrumento de planejamento utilizado no país, nele estabelecem-se as metas físicas e orçamentárias, por meio de ações, para um período de quatro anos. A operacionalização destas ações é feita pela Lei Orçamentária Anual, com a estimativa das receitas e fixação das despesas para o exercício. Além destes, há a Lei de Diretrizes Orçamentárias, elo entre médio e curto prazo, que estabelece as normas de elaboração e execução do orçamento, além daquelas de direito financeiro.

Ao longo dos anos 90, uma série de motivos foram apontados como limitadores à eficiência do planejamento, como o processo inflacionário, o desconhecimento das novas regras, a inexistência de regulamentação das finanças públicas e a baixa capacidade técnica de seus elaboradores. No entanto, passados 30 anos da redemocratização, e superados, em maioria, estes obstáculos, ainda é possível perceber que o planejamento no setor público enfrenta desafios na sua institucionalização.

O baixo engajamento na construção do planejamento e do acompanhamento de sua execução criam impactos técnicos e sociais. As peças orçamentárias são muito mais do que meras formalidades, são meios de controle social, pelas quais o governo aponta suas intenções e prioridades e demonstra como estas serão operacionalizadas. Nesse contexto é que são decididos os gastos e os recursos que irão financiar-los, o que pode trazer consequências positivas ou negativas à vida do cidadão.

Diante disso, o presente trabalho tem como finalidade analisar o planejamento no Estado de Minas Gerais nas áreas de Saúde e Segurança Pública, entre os anos de 2012 e 2018, por meio da identificação de um possível hiato entre planejamento e execução destas políticas públicas. A escolha das áreas analisadas

foi feita levando em conta serem áreas tidas como prioritárias de governo, sendo uma abarcada pela exigência de execução do mínimo constitucional e outra não.

Para auxiliar no desenvolvimento do trabalho, foram formulados 7 objetivos específicos:

- a) Discutir o planejamento sob a perspectiva conceitual e histórica;
- b) Discutir o orçamento público sob a perspectiva conceitual e histórica;
- c) Apresentar o ciclo orçamentário e seus instrumentos no estado de Minas Gerais;
- d) Apresentar as etapas da execução da despesa;
- e) Apresentar e analisar as principais funções que compõem o planejamento orçamentário mineiro;
- f) Identificar e analisar o possível hiato entre as fases orçamentária e financeira nas funções de saúde e segurança pública;
- g) Realizar entrevistas com atores envolvidos no processo de construção do orçamento e levantar as possíveis causas dos resultados encontrados

Dessa forma, o presente trabalho divide-se em 8 capítulos, sendo esta introdução o primeiro deles. O capítulo 2 traz conceitos acerca do planejamento, além de sua evolução histórica no mundo e no Brasil. A sessão seguinte aborda os conceitos e históricos relacionados ao orçamento, apresentado os principais marcos e evoluções até atingir o status de instrumento de planejamento governamental. O capítulo 4 apresenta o ciclo orçamentário e seus instrumentos, conforme estabelecido pela Constituição de 1988, com foco no Estado de Minas Gerais. Finalizando o referencial teórico, o capítulo 5 traz as etapas da execução da despesa, com os principais conceitos e legislações pertinentes, abordando tanto a fase orçamentária quanto financeira. O capítulo 6 apresenta a metodologia utilizada no desenvolvimento do presente trabalho. Por fim, o capítulo 7 contém a análise que este trabalho se propõe a fazer, na primeira sessão trata-se da saúde e na segunda da segunda pública. Por fim, o capítulo 8 traz as principais conclusões deste trabalho.

2 PLANEJAMENTO

De acordo com Francisco, Faria e Costa (2006), planejamento consiste em um curso de ação programada, pela qual se visa atingir um objetivo. De acordo com os autores, “planejar não é só declarar o que queremos que aconteça amanhã. Planejar é definir, com os meios que se têm, os caminhos a serem seguidos de acordo com a direção traçada para atingir a ação”. (FRANCISCO, FARIA, COSTA, 2006, p. 1).

Zamboni (2010) define planejamento como a tomada antecipada de decisões sobre o que fazer, antes da ação ser necessária. O planejamento, para o autor, seria essencial para as organizações, principalmente em ambientes dinâmicos, complexos e competitivos, pois seria o meio capaz de dar rumo e continuidade em sua trajetória rumo ao sucesso (ZAMBONI, 2010).

Kaplan (1982 apud PINHEIRO, 2018) caracteriza o planejamento como “sendo um arranjo entre meios, mecanismos e processos sociais, controlados de forma consciente e integrada, com o objetivo de desenvolver e modificar a sociedade” (KAPLAN, 1982 apud PINHEIRO, 2018, p. 23).

O planejamento, no entanto, não se restringe à perspectiva empresarial, sendo importante, também, para Setor Público. Dessa forma, a próxima seção busca apresentar do ponto de vista teórico e histórico o planejamento no Setor Público.

2.1 Planejamento Governamental

O planejamento, como ação concreta na esfera pública, tem sua gênese marcada por ocorrências históricas no século XX, tendo como marcos a revolução bolchevista de 1917; os períodos de crise capitalista, principalmente a de 1929; e os esforços dos países latino-americanos na superação do subdesenvolvimento (PAGNUSSAT, 2007). Com relação ao século XX e ao crescimento da importância do planejamento governamental neste período, Cardoso (2014), aponta os paradoxos e contradições deste período: ao mesmo tempo em que se vivenciou um crescimento estrondoso do Estado e de seus instrumentos de planejamento, regulação e controle, houve também o crescimento da ideologia de mercado como forma econômica de organizar a produção, distribuição e apropriação primária de toda a riqueza gerada socialmente (CARDOSO, 2014).

Pinheiro (2018) e Pagnussat (2007) apontam o surgimento do planejamento governamental na Rússia socialista, por meio da aplicação da prática do planejamento central e autoritário, com os planos quinquenais de médio prazo. O estado definiria, por meio de comissões de planejamento a fixação de níveis de produção, os objetivos para o país e para a sociedade e a mobilização de recursos necessários para atingir estes objetivos (PAGNUSSAT, 2007). A partir deste planejamento, o Estado orientava uma economia de escala nacional (PINHEIRO 2018).

Já nos países capitalistas, o planejamento ganha força com a instabilidade do sistema econômico, que levou a crises cíclicas e desemprego periódico, e com o contexto deixado pela guerra, que incentivou a adoção de práticas de planificação pelas economias capitalistas (PINHEIRO, 2018). Pagnussat (2007), nesse sentido, afirma que

a intervenção do Estado para enfrentar os momentos de crise, a exemplo do *New Deal* de Roosevelt, e os planejamentos de guerra americano e alemão deram o suporte empírico à aceitação e ampliação gradativa da ação do Estado em diversas áreas da vida social (PAGNUSSAT, 2007, p. 15)

Entre as décadas de 1930 e 1970, o que se vivenciou nos países centrais foi a promoção do Estado de Bem-Estar Social, com despesas públicas em política sociais (PINHEIRO, 2018). A premissa desse período foi a “ênfase na necessidade de um governo forte e atuante, capaz de evitar e corrigir as eventuais falhas de mercado por meio da centralização e do controle da alocação de recurso, atuando, assim, como um verdadeiro agente de mudanças” (MEIER, 2002 apud PINHEIRO, 2018, p. 21).

A partir dos anos 70, no entanto, o pensamento neoliberal ganha força e a atuação do Estado como promotor direto do desenvolvimento econômico passa a ser questionada (PAGNUSSAT, 2007). Isso ocorre após experiências adversas e desilusões em relação aos resultados alcançados pelas estratégias de industrialização adotadas pelos países intervencionistas (PINHEIRO, 2018). Nesse contexto, ocorreram ondas de privatização e até mesmo renúncia do planejamento governamental de médio prazo (PAGNUSSAT, 2007).

Quanto ao planejamento governamental neste período, Oliveira (2007 apud PINHEIRO, 2018) aponta que o planejamento passa de instrumento técnico para

instrumento político, que “deveria funcionar como um mediador de interesses da sociedade, de forma a se obter preferencialmente um resultado final consensual” (OLIVEIRA, 2007 apud PINHEIRO, 2018, p.22).

Na década de 80 surge a Administração Estratégica, com o objetivo de alinhar planejamento e implementação, sendo a estratégia traçada um referencial para a gestão organizacional. Esse modelo surge no contexto de uma sociedade marcada pelo progresso tecnológico, pela globalização e internacionalização da economia, da urbanização e democratização e da polarização entre ricos e pobres.

No que tange aos países subdesenvolvidos, é possível perceber que a história do planejamento governamental se encontra associada aos esforços empreendidos no sentido de promover o desenvolvimento por meio do crescimento da intervenção do Estado na economia (PAGNUSSAT, 2007).

Apesar das oscilações quanto ao papel a ser exercido pelo Estado ao longo do século, Cardoso (2014) afirma que o planejamento governamental foi “institucionalizado mundo afora como função intrínseca e indelegável de Estado ao longo do Século XX” (CARDOSO, 2014, p. 10). O autor também aponta que, independentemente do método e perfil adotado, o planejamento, no século XX, tratava-se sempre, da missão de modernizar e difundir o industrialismo no país (CARDOSO, 2014).

A próxima subseção propõe-se a apresentar o histórico do planejamento na perspectiva brasileira, que também teve sua gênese no século XX, ganhando institucionalidade principalmente após a promulgação da CF/88.

2.1.1 Planejamento Governamental no Brasil

No caso brasileiro, é possível observar que no período pré-CF/88, o país adotou o planejamento como alavanca para o desenvolvimento nacional e para gerenciar os projetos dos vários ministérios (FRANCISCO, FARIA, COSTA, 2006).

O primeiro organismo governamental semelhante a um órgão de planejamento foi criado em 1934, durante a ditadura Vargas. O Conselho Federal de Comércio Exterior tinha como propósito diminuir a dependência externa do país a partir do estudo do problema e proposição de soluções, com a formulação de políticas públicas econômicas (REZENDE, 2011).

Nos anos seguintes uma série de planos de industrialização foram realizados no país. Durante o governo Dutra (1948) ocorreu o Plano SALTE, que dava prioridade às áreas de saúde, alimentação, transporte e energia; no governo Vargas (1951) houve a criação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) para fomentar o desenvolvimento; e com JK (1956) foi lançado o Plano de Metas. No entanto, o que se percebe é que o planejamento era pontual e muito voltado para a área de investimentos, de forma que não se tratava de um plano global de desenvolvimento (PAGNUSSAT, 2007).

Com o início da ditadura militar percebeu-se uma tentativa de maior institucionalização do processo de planejamento no país. A capacidade técnica acumulada nos períodos anteriores contribuiu para o planejamento econômico no período, cuja linha geral não foi muito alterada em relação aos planos anteriores (REZENDE, 2011).

Em um primeiro momento a ênfase dada aos planos governamentais era a estabilização macroeconômica (REZENDE, 2011). O Plano de Ação e Bases do Governo (PAEG), proposto na administração Castelo Branco, por exemplo, tinha como objetivo conter o processo inflacionário.

Em um segundo momento, no entanto, os militares passaram a atentar-se a necessidade de reforçar o planejamento e estratégias de desenvolvimento de longo prazo (REZENDE, 2011). Nesse sentido foram elaborados o Plano Decenal de Desenvolvimento (1967-1976) - que não chegou a ser executado -, o Programa Estratégico de Desenvolvimento (1967-1970), o I Plano Nacional de Desenvolvimento (1972-1974) e o II Plano Nacional de Desenvolvimento (1975-1979).

Nos anos 70 estreitou-se a relação entre planejamento e orçamento, de forma que “nesse sistema, o plano estabelecia as diretrizes e as prioridades a serem obedecidas, o orçamento atribuía os recursos em conformidade com tais prioridades e cabia aos ministérios de cada área supervisionar as ações situadas na respectiva esfera de competência” (REZENDE, 2011, p.185).

Em relação à execução orçamentária, não havia maiores restrições, uma vez que o governo dispunha de grande capacidade de investimento e de recursos

externos, de forma que a concretização dos investimentos dependia essencialmente de uma burocracia bem preparada (REZENDE, 2011).

Nos anos 80, no entanto, o cenário do planejamento no país muda, com grandes crises econômicas, perda dos financiamentos externos e enfraquecimento do Poder Executivo. Dessa forma, ao contrário do período anterior, o III Plano Nacional de Desenvolvimento foi elaborado proforma, sem de fato ser concretizado (REZENDE, 2011).

Com o processo de redemocratização e a promulgação da Constituição Federal de 1988 o planejamento público ganhou uma nova perspectiva, trazendo diretrizes inovadoras de grande significado para a gestão pública (GIACOMONI, 2012). As duas principais inovações em relação ao planejamento foram a exigência do Plano Plurianual (PPA) e da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), e, que somados à Lei Orçamentária Anual (LOA), vieram a

reforçar a expressão que associa planejamento e orçamento público, passando este a ser elaborado através de três leis distintas e harmônicas entre si, e não mais por uma só lei conforme estabelece a Lei n. 4.320/64 (XEREZ, 2013, p.12).

O PPA inovou ao trazer coerência às ações de longo e médio prazo, além de organizar as intervenções parlamentares nos orçamentos e trazer a preocupação em criar condições para o exercício regular da avaliação e controle das políticas e das despesas públicas (FRANCISCO; FARIA; COSTA, 2006).

Além disso, Pinheiro (2018) aponta a que a nova Constituição significou “aumento da transparência e retomada do caráter democrático ao processo orçamentário” (PINHEIRO, 2018, p.38), uma vez que o legislativo voltou a atuar ativamente no processo orçamentário.

Apesar dos avanços trazidos pelo texto constitucional, Francisco, Faria e Costa (2006), apontam que a forte influência do autoritarismo e economicismo do período militar sobre os intelectuais, técnicos e políticos responsáveis pela constituinte, aliado ao ambiente de crise econômica, desequilíbrio das contas públicas e forte pressão de reivindicações populares levaram CF/88 a não conseguir superar totalmente a concepção normativa e reducionista do planejamento governamental adotada no período ditatorial.

Apesar disso, é possível perceber a evolução da importância do planejamento do setor público. Com um conceito mais atual, Pinheiro (2018) define, o planejamento governamental como “um processo político contínuo de formulação de políticas públicas, que os atores políticos são capazes de reivindicar, através da organização dos meios mais apropriados a implementação das ações do Estado” (PINHEIRO, 2018, p. 27).

Dessa forma, no contexto de institucionalização do planejamento governamental, o relacionamento entre planejamento e orçamento mostra-se como ferramenta essencial, conforme aponta os instrumentos orçamentários devem ser capazes de “evidenciar com maior veracidade a responsabilidade do governo para com a sociedade, posto que o orçamento deva indicar com clareza os objetivos perseguidos pela nação da qual o governo é intérprete” (Silva, 2009 apud GAMBÁ; FERREIRA, 2015; p. 5), de forma que um planejamento orçamentário bem feito e comprometido em retratar a realidade é de suma importância para compreender o Estado, bem como a concepção e execução de suas políticas públicas.

Tendo essa importância em vista, em seguida será apresentado o histórico do orçamento público, destacando a evolução de sua utilização como mero instrumento contábil a instrumento de planejamento.

3 ORÇAMENTO PÚBLICO

O processo orçamentário, com a concepção de que os gastos dos governantes devem ser previamente autorizados, remonta da passagem do Estado Absoluto para o Estado de Direito, com a edição da Carta Magna no Reino Unido em 1217 (PIRES; MOTTA, 2006). Até então, entendia-se que o rei era o próprio Estado, não havendo distinção entre suas finanças particulares e as do Governo. No entanto, com o crescimento das funções exercidas pelo Estado, essa distinção tornou-se necessária, havendo, então a diferenciação e melhor organização das receitas e despesas, nascendo, assim, o orçamento público (PIRES; MOTTA, 2006).

A exigência da construção da peça orçamentária na Inglaterra surgiu a partir da demanda popular, como um meio para controlar a cobrança de impostos e evitar abusos por parte dos governantes (OLIVEIRA, 2009). Em outros países, como França e Estados Unidos, as motivações para a origem do orçamento público são semelhantes.

Segundo Silva (1997, apud XEREZ, 2013), o orçamento público teria a finalidade de evidenciar, em termos qualitativos e quantitativos, física e monetariamente, as políticas econômico-financeiras que o governo pretende executar. Abreu e Câmara (2015), no mesmo sentido, defendem que o orçamento público é instrumento de ação governamental e de grande importância para a tomada de decisão em políticas públicas.

Em relação à etimologia da palavra “orçamento”, esta tem origem no termo orçar, derivado do italiano “orzare”, que significa “a estimativa de custo a respeito das coisas, cujo valor de construção, ou de custeio, é necessário saber, por antecipação” (COSTA, 2016). Pinto (1956 apud PIRES, MOTTA, 2006) aponta também a relação com o termo latino “urdir”, que tem o significado de planejar, calcular. Dessa forma, a etimologia da palavra reflete que a função de planejamento sempre esteve, de alguma forma, ligada às ações orçamentárias. No entanto, a importância dada ao planejamento reflete-se na evolução do conceito de orçamento e das funções por ele desempenhadas, que passaram por um processo de amadurecimento ao longo do tempo, adaptando-se à medida que o orçamento evoluiu e deixou de ser um mero instrumento contábil.

Essa evolução teria ocorrido, de acordo com Giacomoni (2012), uma vez que o orçamento perpassa por questões políticas, jurídicas, contábeis, econômicas, financeiras e administrativas. De acordo com o autor, o processo ocorreu em duas fases: o orçamento tradicional e o orçamento moderno (GIACOMONI, 2012). O primeiro, que tem uma visão liberal e como principal função o controle político, preocupa-se em manter o equilíbrio financeiro e evitar a expansão dos gastos, deixando a questão econômica em segundo plano (GIACOMONI, 2012). O segundo evolui no sentido de ter como principal função ser um instrumento de administração, indo além da mera estimativa de receita e fixação de despesa do orçamento tradicional. Nessa fase, o orçamento passaria a auxiliar “o Executivo nas várias etapas do processo administrativo: programação, execução e controle” (GIACOMONI, 2012, p. 58).

Com isso, nesse espaço de tempo, o orçamento passou “de mera peça de escrituração contábil para importante instrumento de política econômica, transformando-se, também, em elemento indispensável para o processo de planejamento” (OLIVEIRA, 2009, p.84). É importante destacar que com essa mudança, aumentou-se também o aspecto político da peça orçamentária, que é determinante para a escolha dos objetivos almejados e para a origem dos recursos que irão financiar-los (OLIVEIRA, 2009).

Costa (2016) aponta a evolução do conceito tradicional do orçamento para a concepção do orçamento de desempenho. Assim como Giacomoni (2012) e Cunha (1997 apud FRANCISCO; FARIA; COSTA, 2005), Costa (2016) aponta que a concepção inicial era meramente contábil, em contraponto ao orçamento de desempenho ou de realizações, que traz o enfoque nos resultados dos gastos e não apenas no seu controle. Dessa forma, por meio do orçamento-programa, seria possível vincular-se ao planejamento central das ações de governo, além de contrapor as metas objetivadas e os resultados obtidos, constituindo-se, assim, de “instrumento nuclear de coordenação e realização do planejamento econômico e social, na medida em que viabiliza, com programas anuais, a realização do plano geral de governo de desenvolvimento de longo prazo” (COSTA, 2016, p.66).

Francisco, Faria e Costa (2006) defendem que a integração entre planejamento e orçamento estaria diretamente ligada a melhoria da prestação de

serviços públicos para atender às demandas da sociedade, uma vez que possui como premissa a gestão fiscal responsável, pautada na prioridade ao atendimento ao cidadão, qualidade na aplicação dos recursos públicos, transparência e democratização da gestão pública.

Pinheiro (2018) aponta outros autores como Procopiuck, Machado, Rezende e Bessa (2007) e Pares e Valle (2007) que ressaltam a importância do planejamento no processo orçamentário na institucionalização de práticas mais modernas. No mesmo sentido, estes autores

apontam para o movimento de substituição do planejamento tradicional, rígido, pelo planejamento estratégico, flexível, que se atualiza em função do desempenho, por meio do monitoramento, da avaliação e da consequente revisão do Plano (PINHEIRO, 2018, p.14).

Tendo em vista a evolução do conceito de orçamento e a importância cada vez maior do planejamento na construção deste processo, na próxima seção será apresentado o histórico do orçamento público no Brasil. A partir disto, busca-se destacar os principais marcos do processo orçamentário ao longo do tempo, apresentando a evolução dos instrumentos utilizados, as mudanças de legislação e como se deu a incorporação do planejamento no Setor Público do país.

3.1 Histórico do Planejamento Orçamentário no Brasil

Ao longo da História brasileira, o orçamento público apresentou-se de diferentes formas, estando em alguns momentos concentrado no Poder Executivo ou em um modelo misto, que envolve o Executivo no processo de elaboração e o Legislativo na fase de votação e aprovação. É possível também perceber uma evolução quanto ao papel que o orçamento assume ao longo dos anos, principalmente a ampliação de sua importância como instrumento de planejamento com a Constituição Federal de 1988, uma vez que em seus anos iniciais, entre 1831 e 1964, este “desempenhou papéis limitados, podendo-se destacar a ter servido como registro e administração das contas” (OLIVEIRA, 2009, p. 96).

O processo de planejamento orçamentário no Brasil teve sua origem no Período Imperial, com a Constituição de 1824, na qual houve a primeira exigência de elaboração formal do orçamento no país (OLIVEIRA, 2009). Devido a dificuldades de implementação, a primeira lei orçamentária foi elaborada somente em 1827 e esbarrou também em limitações em sua operacionalização (OLIVEIRA, 2009). Com

isso, considera-se que o primeiro orçamento, de fato, foi o de 1830, elaborado pelo poder Executivo e aprovado pelo Poder Legislativo, que previu receitas e fixou despesas para o exercício de 1831 (OLIVEIRA, 2009). Percebe-se, nesse momento, o uso do orçamento como um instrumento contábil.

No período Republicano, com a promulgação da segunda constituição brasileira, foram implementadas importantes modificações em relação à competência para elaboração do orçamento, que passou a ficar a cargo do poder Legislativo. No entanto, houve um impasse causado pela Lei nº30/1892 que fixava as responsabilidades do Presidente da República e estabelecia que a não apresentação de proposta de orçamento constituía crime contra as leis orçamentárias. A solução encontrada foi a adoção de um modelo misto, no qual o Executivo apresentaria proposta como subsídio ao Legislativo, que faria a deliberação (PIRES, MOTTA, 2006).

Em 1922, foi aprovado o Código de Contabilidade da União, considerado uma evolução tecnológica nas finanças públicas, que buscava maior eficiência na gestão dos recursos públicos, uma vez que instituiu novas normas técnicas que ordenavam procedimentos orçamentários, financeiros, patrimoniais e administrativos (PIRES, MOTTA, 2006).

Ao longo da Era Vargas (1930-1945), percebe-se uma mudança expressiva em relação ao orçamento, havendo uma transição do período democrático para o ditatorial. No contexto da Revolução de 1930, a Constituição de 1934 utilizou o modelo de orçamento do tipo misto, no qual o Poder Executivo tem competência para sua elaboração e o Poder Legislativo para sua votação e aprovação das contas. Com o golpe de 1937 e a instauração da ditadura, o Poder Executivo tornou-se soberano, inclusive no que tange ao orçamento público, situação que se estendeu até 1945. Com o processo de redemocratização, em 1946, a Carta Constitucional devolveu a competência do Legislativo de votar e aprovar as contas públicas, situação que vigoraria até 1964.

No contexto autoritário da ditadura militar é que o planejamento governamental ganha formalização e institucionalidade. Foi sancionada a Lei nº 4.320/64, que institui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços dos entes federados e que ainda está em vigor. Além

disso, o Decreto-Lei nº 200, de 1967, trouxe uma reforma pautada nos princípios da racionalidade administrativa, planejamento e orçamento (FRANCISCO; FARIA; COSTA, 2006).

Nesse período também foram elaborados os instrumentos que mais se aproximaram do modelo adotado atualmente (GIACOMONI, 2012). Em 1964, foi instituído pela Lei 4.320, o Quadro de Recursos e de Aplicação de Capital (QRAC), que tinha como principais características: compreender as Receitas e Despesas de Capital; ser aprovado por decreto do Poder Executivo; cobrir, no mínimo, um triênio; ser anualmente reajustado, com o acréscimo de mais um exercício; e sempre que possível, os programas deveriam estar correlacionados a metas objetivas em termos de realização de obras e prestação de serviços (GIACOMONI, 2012). Em 1967, esse modelo foi substituído pelo Orçamento Plurianual de Investimentos (OPI), previsto na Constituição de 1967 e na Emenda Constitucional nº1 de 1969, caracterizado por ser a expressão financeira da programação dos Planos Nacionais de Desenvolvimento (PND) federais. Esse modelo trouxe como inovação o fato de ser replicado pelos demais entes federativos, que até então estabeleciam leis sobre seus orçamentos de acordo com suas necessidades (XEREZ, 2013) e a exigência de ser aprovado por lei e não mais por decreto.

Apesar dos avanços em termos técnicos, o orçamento tornou-se “uma peça utilizada para viabilizar e materializar seus objetivos [dos governantes] como donos do poder, sem terem de prestar contas à sociedade” (OLIVEIRA, 2009, p. 96), não havendo espaço para exercer seu papel como arena de negociação. Além disso, assim como nos períodos anteriores, o planejamento era limitado a apenas uma pequena parte das contas públicas, abrangendo as atividades relacionadas a investimentos e planos de desenvolvimento nacional. Nesse sentido, Giacomoni (2012) aponta que apesar do OPI ter sido elaborado e executado por cerca de 20 anos, sua função era muito mais uma questão de cumprir formalidades, não se constituindo como o guia plurianual imaginado inicialmente. Outro ponto apontado por Francisco, Faria e Costa (2006) foi a crise de 1979, que levou a um período de inflação descontrolada, tornando o planejamento governamental profundamente esvaziado.

Como já citado anteriormente, a Constituição de 1988 instituiu três instrumentos harmônicos entre si, que trazem a institucionalização do elo entre

planejamento e orçamento, por meio do PPAG e da LOA, com o intermédio da LDO. Apesar dos avanços apresentados, alguns autores apontam os desafios por traz da implementação desse novo processo.

Nesse sentido, Serra (1993), apontou, poucos anos após a promulgação da Constituição de 1988 que, apesar dos esforços empreendidos na consolidação do planejamento orçamentário, a experiência foi “recheada de frustrações” devido

ao desconhecimento das novas regras constitucionais, a não aprovação de lei complementar de finanças públicas, a interpretação “enviesada” de dispositivos constitucionais, a não observância de normas constitucionais e legais e a cultura centralizadora e fisiológica dos diferentes poderes da República (Serra, 1993, p. 143-144).

De forma complementar, Oliveira (2009) defende que as inovações introduzidas no processo orçamentário com a CF/88 não têm conseguido desempenhar os papéis de “instrumento de planejamento e o de campo de escolhas orçamentárias e de definição/reorientação das prioridades públicas” (OLIVEIRA, 2009, p. 110). Esse desvio das funções idealizadas pelo texto constitucional seriam, segundo o autor, em decorrência do avanço das despesas obrigatórias e do compromisso assumido com o pagamento dos juros da dívida pública, que trazem engessamento ao orçamento público, de forma que

nessa situação, nem o orçamento se apresenta como um campo onde são decididos os objetivos de gastos do governo, já que parcela expressiva destes se encontra pré-definida, nem como instrumento confiável de planejamento, à medida que os reduzidos gastos de natureza discricionária, ou seja, aqueles que podem sofrer cortes (entre os quais se incluem os investimentos) podem continuamente ser ajustados para garantir o pagamento dos juros, tornando-se, portanto, incertos (OLIVEIRA, 2009, p. 111).

O maior marco para o planejamento orçamentário após a promulgação da CF/88 foi a Lei Complementar nº101/2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que trata de disciplinar os princípios das finanças públicas. Antes da lei entrar em vigência, era comum os entes federados possuírem despesas maiores que receitas, gerando consequências negativas para a sociedade, “refletindo-se em inflação descontrolada, redução de investimento, baixa taxa de crescimento econômico e perda de bem-estar social” (VASCONCELOS, 2009, p.153 apud XEREZ, 2013). Dessa forma, a LRF mostrou-se importante ao trazer “maior equilíbrio às contas públicas, levando-se em conta uma maior aproximação do orçamento realizado em relação ao orçamento planejado” (XEREZ, 2013, p.3).

Apesar dos avanços formais conquistados, Pares e Valle (2007) apontam que “embora o sistema de planejamento e orçamento seja precursor do que há de mais avançado em programação de gasto, seus propósitos ficam distorcidos diante do descolamento entre o orçamento planejado e o executado” (PARES; VALLE, 2007, p. 233).

Tendo em vista as inovações trazidas pela Constituição Federal de 1988 e pelas demais legislações vigentes, os próximos capítulos trarão uma explicação do ciclo orçamentário, apresentando os instrumentos legais utilizados, as possibilidades para alterações orçamentárias e, por último, a execução da despesa pública. Com isso, busca-se compreender os processos envolvidos e o caminho trilhado desde o planejamento orçamentário até a despesa ser realmente executada.

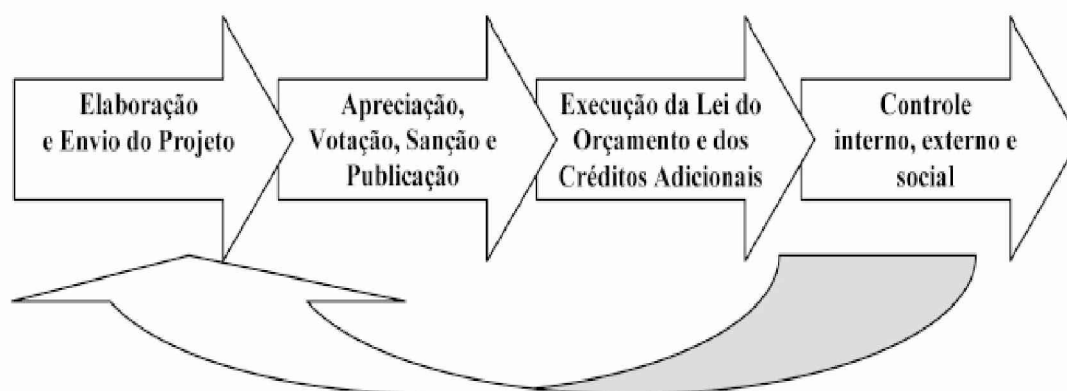
4 CICLO ORÇAMENTÁRIO E SEUS INSTRUMENTOS

O ciclo orçamentário corresponde ao período em que se realizam atividades próprias e específicas do processo orçamentário, compreendendo a elaboração, envio do projeto de lei, apreciação, emendas, votação, sanção e publicação, execução das leis orçamentárias e de créditos adicionais e, por fim, o controle interno, externo e social (COSTA, 2016). Dessa forma, o ciclo orçamentário vai além do orçamento anual, como aponta Giacomoni (2012):

o documento orçamentário, apresentado na forma de lei, caracteriza apenas um momento de um processo complexo, marcado por etapas que foram cumpridas antes e por etapas que ainda deverão ser vencidas. E o desenrolar integral desse processo que possibilita ao orçamento cumprir seus múltiplos papéis e funções (GIACOMONI, 2012, p. 209)

Rocha (2009), de forma complementar, aponta que esse processo tem natureza contínua, uma vez que “ao mesmo tempo em que acontece a execução orçamentária do ano em curso, está sendo elaborado o orçamento do próximo exercício e, concomitantemente, há o controle a posteriori da execução orçamentária do ano anterior” (p.2). Esse fluxo pode ser melhor compreendido a partir da representação abaixo:

Figura 1 - Resumo do fluxo do Ciclo Orçamentário



Fonte: Costa, 2016, p. 69.

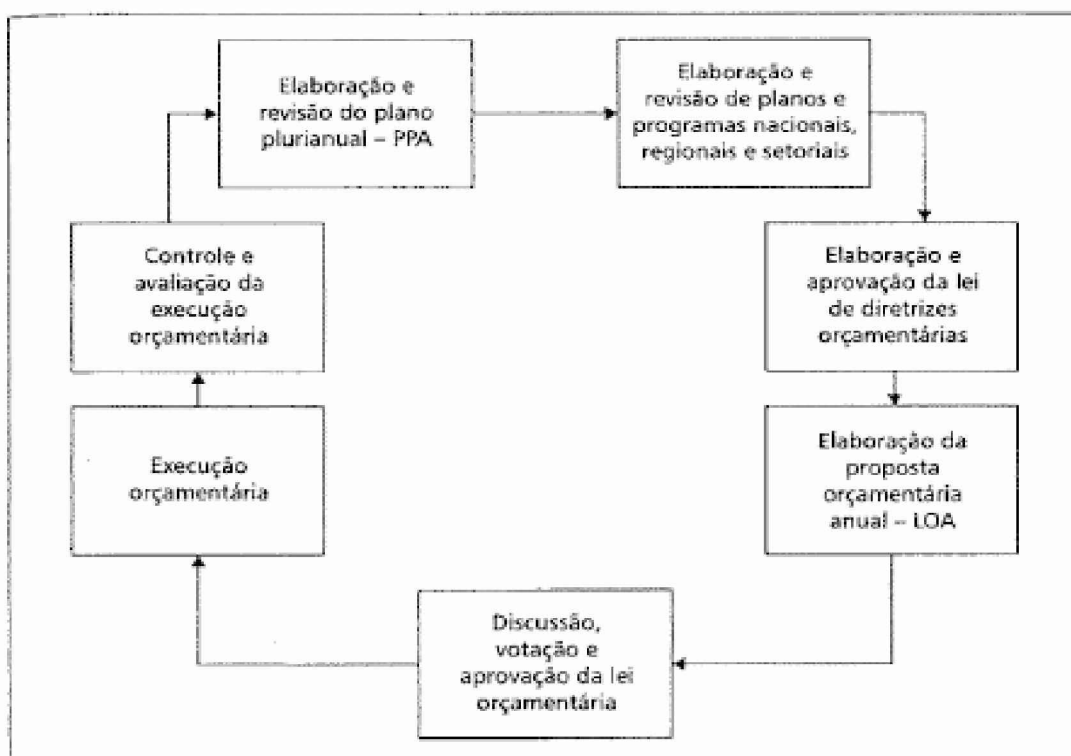
Em relação ao ciclo orçamentário, Giacomoni (2012) conclui que

o processo orçamentário não pode ser visto como autossuficiente, já que a primeira etapa do ciclo que se renova anualmente - Elaboração da proposta orçamentária e, em grande parte, resultado de definições constantes de uma programação de médio prazo que, por sua vez,

detalha planos de longo prazo. Por isso, como acontece com o sistema, o processo orçamentário tem maior substância quando integrado ao processo de planejamento (GIACOMONI, 2012, p. 215).

No Brasil, os instrumentos previstos constitucionalmente para realizar o processo orçamentário são o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual, que devem ser elaborados por todos os entes governamentais (União, Estados e Municípios). O artigo 165 da CF/88, em seu caput, determina que são todas leis de iniciativa do Poder Executivo, já o artigo 167 da carta magna, determina que essas leis servem de elo entre planejamento e ação governamental, uma vez que a ação concreta do Estado pressupõe a existência dos orçamentos, pois sem eles o poder público não pode realizar despesas. Giacomoni (2012) apresenta a integração entre planejamento e orçamento a partir da figura 2.

Figura 2 - Representação da integração entre planejamento e orçamento



Fonte: GIACOMONI (2012, p. 217).

Quanto aos prazos que devem ser respeitados para a elaboração e aprovação de cada instrumento, o artigo 165, parágrafo 9º da CF/88 determina que cabe à lei complementar “dispor sobre o exercício, a vigência, a elaboração e a organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual”. No entanto, tal matéria não foi regulamentada até hoje, de forma

que, para disciplinar a questão, utiliza-se o artigo 35, parágrafo 2º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), que dispõe:

§ 2º Até a entrada em vigor da lei complementar a que se refere o art. 165, § 9º, I e II, serão obedecidas as seguintes normas:

I - o projeto do plano plurianual, para vigência até o final do primeiro exercício financeiro do mandato presidencial subsequente, será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa;

II - o projeto de lei de diretrizes orçamentárias será encaminhado até oito meses e meio antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento do primeiro período da sessão legislativa;

III - o projeto de lei orçamentária da União será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa. (BRASIL, 1988)

Nas próximas subseções serão apresentados os instrumentos utilizados no planejamento governamental, focando no estado de Minas Gerais. Serão apresentadas as legislações pertinentes e os processos envolvidos em suas elaborações e nos possíveis pontos passíveis de crítica.

4.1 Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado

O Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI) é um instrumento particular do estado de Minas Gerais, que tem como objetivo atuar como planejamento de longo prazo, ao abranger o período de vinte anos. Nesse sentido, o governo do estado “elevou o planejamento a um patamar superior” e instituiu um planejamento capaz de balizar a visão de futuro desejável e pretendida pela Administração Pública estadual (PINHEIRO, 2018).

O PMDI está previsto na Constituição estadual como um instrumento voltado a um plano de desenvolvimento econômico, nos seguintes termos:

Art. 231 – O Estado, para fomentar o desenvolvimento econômico, observados os princípios da Constituição da República e os desta Constituição, estabelecerá e executará o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado, que será proposto pelo Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social e aprovado em lei. (MINAS GERAIS, 1989).

O plano de desenvolvimento vigente (2016-2027) tem como objetivos (1) o desenvolvimento socioeconômico integrado do Estado, (2) a superação das

desigualdades sociais e regionais do Estado, (3) o incremento das atividades produtivas do Estado; (4) a expansão social do mercado consumido; (5) a racionalização e a coordenação das ações do governo; (6) a expansão do mercado de trabalho; (7) o desenvolvimento dos municípios de escassas condições de propulsão socioeconômica; (8) o desenvolvimento tecnológico do Estado; (9) a promoção econômica e social dos indivíduos menos favorecidos, mediante ações governamentais integradas que visem à superação da miséria e da fome e (10) a sustentabilidade do meio ambiente (MINAS GERAIS, 2016).

Os demais instrumentos orçamentários devem estar em consonância com os eixos de atuação estabelecidos pelo PMDI, de forma que sua implementação dar-se-á por meio dos Planos Plurianuais e das Leis de Diretrizes Orçamentárias (MINAS GERAIS, 2016).

4.2 Plano Plurianual

O Plano Plurianual (PPA) caracteriza-se por ser um instrumento de planejamento de médio prazo, que abrange o período de quatro anos, tendo vigência a partir do segundo ano de um mandato até o primeiro ano do mandato seguinte. Esse período é importante para garantir a continuidade da ação governamental e dar tempo ao novo governo para reconhecer o aparelho estatal e adequá-lo ao seu programa de trabalho (PINHEIRO, 2018).

Segundo o artigo 165, §1º da CF/88, o PPA é a lei que estabelece “de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada”. Dessa forma, o PPA foi concebido como elemento central do sistema de planejamento, que orienta o orçamento anual, por meio da LDO (PARES; VALLE, 2007).

De acordo com Pares e Valle (2007), o PPA é um instrumento de duplo propósito: orienta a política pública e as grandes mudanças na sociedade, além de cumprir a finalidade de apoiar a política fiscal de médio prazo. O primeiro caso, decorre da necessidade de toda ação pública ser apresentada num horizonte plurianual, de forma que vão além da simples programação anual. O segundo caso, ocorre na “medida em que sua articulação com o orçamento lhe permite incorporar e aferir os

impactos fiscais, no médio prazo, de decisões presentes” (PARES; VALLE, 2007, p. 231).

No caso de Minas Gerais, o PPA possui a peculiaridade de ser chamado de Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG) e deve estar de acordo com as disposições contidas no PMDI, conforme define a Constituição Estadual de 1989 em seu artigo 154:

Parágrafo único - O plano plurianual e os programas estaduais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição serão elaborados em consonância com o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado e submetidos à apreciação da Assembleia Legislativa” (MINAS GERAIS, 1989).

4.2.1 Elaboração e Revisão do PPAG

O processo de elaboração e revisão do Plano Plurianual de Ação Governamental em Minas Gerais ocorre com a cooperação entre os órgãos e demais entidades estaduais e a Secretaria de Estado de Planejamento – SEPLAG, por meio de suas diretorias centrais.

Em um primeiro momento cada órgão ou entidade, a partir de um trabalho interno, define seus programas e ações governamentais, por meio da concepção, identificação e seleção dos desafios, compromissos e prioridades que pretendem abarcar no plano. Tal processo resulta em um conjunto de programas e seus respectivos indicadores e ações que traduzem o planejamento do setor para os próximos quatro anos.

Uma vez definido este escopo, na segunda etapa ocorre de fato a elaboração/revisão do plano. Com o apoio da SEPLAG, cada órgão ou entidade insere, por meio do Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento – SIGPLAN, as informações qualitativas e quantitativas de seus programas.

Durante a primeira fase, são lançados pelos órgãos e entidades no SIGPLAN, os atributos qualitativos pertencentes a cada programa, indicador e ação de sua competência. Com isso, busca-se aprimoramento da concepção das políticas públicas e otimização de seu impacto (PINHEIRO, 2018). Os requisitos exigidos estão apresentados na imagem abaixo:

Quadro 1 - Critérios qualitativos da elaboração e revisão do PPAG

Âmbito	Requisitos Qualitativos
Programa	Objetivo de Desenvolvimento Sustentável; Eixo; Órgão ou Unidade Orçamentária responsável; Denominação; Objetivo; Justificativa; Causas; Tipo de Programa; Horizonte Temporal; Estratégia de Implementação e Unidade Administrativa Responsável;
Indicadores	Título; Unidade de Medida; Índice de referência; Data de apuração; Índices esperados para o período; Fonte; Polaridade; Periodicidade; Base geográfica e Fórmula de cálculo
Ações	Órgão e Unidade Orçamentária responsável pela ação; Função; Subfunção; Tipo de Ação; Identificador de Ação Governamental; Título; Finalidade; Descrição. Público-Alvo; Produto; Especificação do Produto; Unidade de Medida; Detalhamento da implementação; Base legal e Unidade Administrativa responsável

Fonte: Elaboração própria.

Ao longo da fase quantitativa, as metas físicas e orçamentárias serão detalhadas por meio do SIGPLAN e do Sistema Orçamentário – SISO. Conforme exigido pela constituição, tais metas devem ser descritas de forma regionalizada, de forma que o valor global de cada ação – tanto físico quanto orçamentário – será correspondente à soma dos localizadores registrados, que podem corresponder a um município ou território.

Por último, a SEPLAG finaliza o processo, com a realização de ajustes e consolidação das informações.

Ao longo do ano, de forma bimestral, ocorre o processo de monitoramento do PPAG, que serve de insumo para o processo de revisão, uma vez que se acompanham as metas de cada programa e ação, por meio de indicadores de desempenho físico, desempenho orçamentário e do índice de eficiência. Uma vez identificada alguma disparidade, torna-se possível adequá-la durante o processo de revisão, alterando, por exemplo, metas que se mostraram sub ou superestimadas, indicadores inadequados e criação ou exclusão de ações.

Dessa forma, o governo tenta atenuar o descompasso entre planejamento e orçamento, realizando as revisões anuais do plano ao mesmo tempo em que se propõe o orçamento (PINHEIRO, 2018).

Assim, ao fim da revisão, realizada seguindo a mesma lógica do processo de elaboração do PPAG, são estabelecidas novas metas para os quatro anos subsequentes. Dessa forma, se o PPAG vigente é o de 2016-2019, as revisões ocorridas a cada ano abrangem, conseqüentemente, os períodos de 2017-2020, 2018-2021 e 2019-2022.

4.3 Lei de Diretrizes Orçamentárias

A Lei de Diretrizes Orçamentárias é uma lei de periodicidade anual cuja principal finalidade é orientar a elaboração do orçamento anual, incluindo os poderes Executivo, Legislativo, Judiciário, empresas públicas e autarquias, de forma a estabelecer o elo entre o Plano Plurianual e a Lei Orçamentária Anual.

De acordo com a Constituição Federal de 1988, a LDO:

- A) Compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente;
- B) Orientará a elaboração da lei orçamentária anual;
- C) Disporá sobre as alterações na legislação tributária; e
- D) Estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento. (BRASIL, 1988)

Ao sintonizar as diretrizes, objetivos e metas da administração pública presentes no planejamento de médio prazo com o orçamento anual, a LDO busca “parametrar a forma e o conteúdo com que a lei orçamentária de cada exercício deve ser apresentar e a indicar as prioridades a serem observadas em sua elaboração” (SANCHES, 2013, p.229). Nesse sentido, Oliveira (2009 apud PINHEIRO, 2018) aponta a importância deste instrumento, pois ele representa a principal arena de negociação do orçamento.

Além disso, a CF/88 também determina que a LDO deve conter autorização específica para a concessão de qualquer vantagem em relação ao aumento de remuneração e outras vantagens oferecidas ao funcionalismo público. Esta previsão foi estabelecida pela Emenda Constitucional nº19 de 1998, em seu artigo 21, que deu a seguinte redação ao artigo 169 da constituição:

Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar.

§ 1º A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, só poderão ser feitas:

[...]

II – se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista. (BRASIL, 1998).

De forma complementar, a LRF trouxe mais exigência para sua elaboração.

O artigo 4º, §1º da referida lei disciplina que

Integrará o projeto de lei de diretrizes orçamentárias Anexo de Metas Fiscais, em que será estabelecido, metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes (BRASIL, 2000)

Além do Anexo de Metas Fiscais, a LRF traz - em seu artigo 4º, parágrafo 3º - que a LDO deve conter Anexo de Riscos Fiscais, de forma a avaliar “os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, informando a providências a serem tomadas, caso se concretizem” (BRASIL, 2000). Com as exigências trazidas pela LRF, além de instrumento de conexão entre PPA e LOA, a LDO passa a ser um instrumento que contribui para a avaliação e transparência das contas públicas.

4.4 Lei Orçamentária Anual

A Lei Orçamentária Anual (LOA) é aquela que estima os valores da receita e fixa os valores da despesa para um determinado exercício, é usualmente chamada de orçamento e está prevista no artigo 165 da Constituição Federal de 1988 da seguinte forma:

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

[...]

§ 5º 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.

§6º O projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia.

§7º Os orçamentos previstos no § 5º, I e II, deste artigo, compatibilizados com o plano plurianual, terão entre suas funções a de reduzir desigualdades inter-regionais, segundo critério populacional (BRASIL, 1988, grifo nosso).

A LOA está em consonância com o planejamento de médio prazo e com a lei de diretrizes orçamentárias, e especifica com clareza os recursos financeiros de cada ação do PPAG, detalhando as despesas que serão realizadas em cada uma destas, de forma a materializar, do ponto de vista orçamentário, os objetivos e as metas dos programas e ações do Plano Plurianual. Para realizar a conexão entre planejamento de médio prazo e orçamento anual, utilizam-se as ações orçamentárias e suas classificações, que, na LOA, têm seus valores definidos de acordo com cada órgão ou entidade da Administração Pública estadual.

Quanto aos princípios que regem a elaboração da Lei Orçamentária, o artigo 2º da Lei 4.320/64 prevê que a LOA deve seguir os princípios da Unidade, Anualidade e Universalidade. O primeiro consiste na Lei Orçamentária ser única e indivisível, contendo Orçamento Fiscal, de Investimentos das empresas e da Seguridade Social. O segundo trata de sua vigência, que deve corresponder a um ano, igualado ao ano civil (1 de janeiro a 31 de dezembro), por último, a universalidade é a prerrogativa da LOA conter todas as receitas e despesas de todos os órgãos da Administração Direta e Indireta, além das Fundações. De forma complementar, a CF/88 traz em seu artigo 165, §8º, o princípio da exclusividade, de forma que a LOA

não conterà dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei (BRASIL, 1988).

Ademais, Giacomoni (2012) aponta que a Lei Orçamentária também deve respeitar os princípios do Equilíbrio - relação de igualdade entre receita e despesa -, da Publicidade - a obrigatoriedade de publicação através dos órgãos oficiais de

comunicação/divulgação para o conhecimento de toda a sociedade - e da Legalidade de Tributação - limitação do estado tributar sem que seja autorizado por lei.

De acordo com Oliveira (2009), a LOA, da forma como foi contemplada pela CF/88, tem a preocupação de criar condições para seu manejo como instrumento de planejamento e controle do Poder Executivo e de seus gastos, por meio dos princípios da unidade-universalidade e da “exigência de que o Orçamento Fiscal seja acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e as despesas, das isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia” (OLIVEIRA, 2009, p. 101).

4.4.1 Elaboração da Lei Orçamentária Anual em Minas Gerais

O Projeto de Lei Orçamentária Anual é elaborado concomitantemente à revisão do Plano Plurianual de Ação Governamental, e são enviados, anualmente, pelo executivo ao legislativo até o dia 30 de setembro. Dessa forma, os limites estabelecidos na LOA estão de acordo com os limites da revisão do PPAG.

No limite de trinta dias após a aprovação da LOA, o executivo estabelece a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso, conforme exige o artigo 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal e nos termos dispostos pela Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Com isso, publica-se o Decreto de Programação Orçamentária (DPO), que poderá contingenciar os limites estabelecidos pela LOA de forma a atender as metas de resultado primário ou nominal.

5 EXECUÇÃO DA DESPESA

A LOA traz a fixação da despesa por meio de dotações orçamentárias, que podem ser consideradas como a primeira etapa da execução da despesa. Ao contrário de organizações privadas, que via de regra mantêm a execução financeira de forma autônoma ao orçamento, no setor público não existe tal flexibilidade, de forma que o orçamento não é apenas uma peça de orientação, é também, o marco definidor para a execução financeira das despesas (GIACOMONI, 2012).

Dessa forma, as autorizações das despesas para o exercício financeiro em vigência são validadas pelos recursos disponibilizados na forma de créditos orçamentários, além disso, para que as despesas sejam efetivamente realizadas, é necessário que os recursos financeiros também estejam disponíveis (GIACOMONI, 2012). Para definir a diferença entre execução orçamentária e execução financeira, Alves (2015) define a primeira como “o registro da utilização das autorizações legislativas para realização dos gastos públicos, ou seja, a ocupação dos créditos consignados na LOA” (ALVES, 2015, p. 133) e a segunda como “os pagamentos realizados decorrentes dessa execução orçamentária, constituindo o gasto público” (ALVES, 2015, p.133).

Para a concretização da despesa, esta deve respeitar três estágios– após a fixação por meio dos créditos orçamentários – previstos em lei, sendo eles o empenho, a liquidação e o pagamento. Os estágios da despesa são as “etapas ou operações que precisam ser observadas na realização da despesa pública” (SANCHES, 2013, p.157). Os créditos orçamentários e o empenho compõem a fase orçamentária da despesa, enquanto a liquidação e o pagamento referem-se a fase financeira. As próximas subseções apresentarão os créditos orçamentários, bem como os demais estágios da despesa.

5.1 Crédito Orçamentário

O orçamento anual apresenta, a partir do planejamento realizado, a autorização para execução dos programas previstos no PPA, por meio dos créditos iniciais. No entanto, podem ocorrer, ao longo do exercício, situações que exijam suplementação ou contingenciamento em determinadas dotações orçamentárias.

Para suprir essa necessidade e readequar o planejamento inicial, existem os créditos adicionais que, de acordo com o artigo 40 da Lei 4.320/64, são

caracterizados como “as autorizações de despesa não computadas ou insuficientemente dotadas na Lei de Orçamento” (BRASIL, 1964). Esses créditos podem ser classificados como suplementares, especiais ou extraordinários. O primeiro é referente a suplementações de dotações já existentes no orçamento e que ao longo do exercício se mostraram insuficientes. A segunda permite a realização de novas despesas que não foram contempladas no orçamento. Por último, o crédito extraordinário visa atender despesas urgentes e imprevisíveis.

O quadro 2 apresenta de forma resumida o funcionamento de cada tipo de crédito adicional:

Quadro 2 - Principais características de cada tipo de crédito adicional

	Créditos Suplementares	Créditos Especiais	Créditos Extraordinários
Objetivo	<i>Reforça e supre a dotação de despesa já prevista no orçamento, a qual, entretanto, ao longo do exercício financeiro, revela-se insuficientemente dotada</i>	Permitir a realização de programa e despesa não contemplada no orçamento.	Atendimento das despesas urgentes e imprevísíveis.
Autorização Legislativa	Prévia, em lei especial, ou na própria LOA que pode delegar competência ao Poder Executivo (art. 165, § 8º, e 167, V, da CR-88)	Prévia, somente por meio de lei específica. (art. 167, V, da CR-88)	Posterior, tendo em vista a possibilidade de abertura do crédito por Medida Provisória ou Decreto Estadual. (art. 167, §3º, CR-88)
Forma de Abertura	Decreto do Poder Executivo	Decreto do Poder Executivo	Medida Provisória ou Decreto do Executivo
Indicação de Recurso	Obrigatória, devendo estar expressa na lei autorizadora e no Decreto que efetiva a abertura do crédito.	Obrigatória, devendo estar expressa na lei autorizadora e no Decreto que efetiva a abertura do crédito.	Independente de Indicação
Indicação de limite	Obrigatória, devendo estar expressa na lei autorizadora e no Decreto que efetiva a abertura do crédito.	Obrigatória, devendo estar expresso na lei autorizadora e no Decreto que efetiva a abertura do crédito.	Obrigatória, devendo estar expresso no ato que efetiva a abertura do crédito (MP ou Decreto do Executivo).
Vigência e possibilidade de prorrogação	Restrita ao exercício financeiro em que foi aberto, sem possibilidade de prorrogação.	Em regra no exercício financeiro em que foi aberto, mas permitida para o exercício seguinte, na hipótese de previsão na lei autorizadora e, também, ter sido autorizado durante os últimos quatro meses do exercício financeiro.	Em regra no exercício financeiro em que foi aberto, mas permitida para o exercício seguinte, na hipótese de previsão no ato autorizador e, ainda, ter sido autorizado durante os últimos quatro meses do exercício financeiro.

Fonte: COSTA, 2016, p. 110.

A constituição de 1988 veda, em seu artigo 167, a abertura de crédito orçamentário sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes. No entanto, tanto a CF/88 quanto a Lei 4.320/64 autorizam a inclusão na lei de orçamento de dispositivo que permite o Executivo a abrir créditos suplementares até determinado limite, que a cada ano, deve ser negociado com o Legislativo. Rocha (2009) aponta que esse processo de desburocratização, permite que

quanto mais flexível tal limite, ou seja, quanto maior o percentual autorizado pelo Legislativo para que o Executivo possa abrir crédito adicional sem autorização legislativa, menor o controle do Legislativo sobre o orçamento, no que tange à realocação de dotações, e maior

flexibilidade na execução do orçamento pelo Executivo (ROCHA, 2009, p. 143).

Em relação às origens de crédito, o artigo 43 da Lei 4.320/64 apresenta: (1) superávit financeiro apurado em balanço patrimonial no exercício anterior, (2) excesso de arrecadação, (3) anulação total ou parcial de dotação orçamentária ou de créditos adicionais autorizados em lei e (4) produto de operações de crédito autorizadas. O parágrafo 8º do art. 166 do texto constitucional de 1988 traz, de forma complementar, o recurso proveniente de veto, emenda ou rejeição do projeto de lei orçamentária anual que fiquem sem despesas correspondentes.

Assim, o crédito orçamentário pode estar previsto na lei do orçamento (crédito inicial) ou apresentar-se na forma de crédito adicional ao longo do exercício (suplementar, especial ou extraordinário). No segundo caso, a motivação para abertura pode ser que os gastos a que se vinculam não tenham sido previstos ou foram insuficientemente dotados na lei orçamentária, podendo haver recursos disponíveis sem vinculação à dotação específica, seja por “razão de imprecisões ou erros de planejamento, ou em função da ocorrência de fatos supervenientes imprevisíveis e urgentes ou de desempenho da arrecadação acima do esperado” (COSTA, 2016, p. 99).

É importante ressaltar que o orçamento elaborado e aprovado possui caráter autorizativo, ou seja, não há obrigação do Poder Público realizar todas as despesas previstas no orçamento. No entanto, a existência de dotação orçamentária e crédito disponível, são prerrogativas para que ocorra a execução orçamentária, de forma que o Poder Público, apesar de não ser obrigado a executar todos os créditos orçados, só possui autorização para realizar a despesa se houver previsão orçamentária correspondente.

5.2 Empenho

O empenho é o primeiro estágio da despesa e consiste no início da relação contratual entre setor público e seus fornecedores de bens e serviços, com a garantia de que foi reservada parte suficiente de dotação orçamentária para a posterior liquidação dos compromissos assumidos (SANCHES, 2013).

Giacomoni (2012) defende o papel do empenho como principal instrumento da administração pública para acompanhar e controlar a execução de seus

orçamentos, pois, “empenhar a despesa significa enquadrá-la no crédito orçamentário apropriado e deduzi-la do saldo da dotação do referido crédito” (p. 310).

O empenho está previsto na Lei 4.320/64, da seguinte forma:

Art. 58. O empenho de despesa é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição.

Art. 59 - O empenho da despesa não poderá exceder o limite dos créditos concedidos.

Art. 60. É vedada a realização de despesa sem prévio empenho.

Art. 61. Para cada empenho será extraído um documento denominado "nota de empenho" que indicará o nome do credor, a representação e a importância da despesa bem como a dedução desta do saldo da dotação própria (BRASIL, 1964).

Levando em conta o artigo 60 da lei supracitada, percebe-se o caráter essencial do empenho, uma vez que a despesa só pode ocorrer após este processo. Sanches (2013, p.157) aponta que “a assunção de compromisso sem prévio empenho implica em responsabilidade pessoal da autoridade perante o fornecedor e a realização do pagamento, sem tal formalidade, sujeita o ordenador de despesa ao processo de tomada de contas e outras ações legais”.

Em relação as modalidades de empenho, estas podem ser ordinário, global ou por estimativa. O primeiro ocorre em situações nas quais o valor exato da despesa é conhecido e cujo pagamento se dá de uma só vez. O global ocorre quando despesas empenhadas são pagas de forma parcelada. Por último, o por estimativa é utilizado quando não se pode determinar previamente o montante exato da despesa (GIACOMONI, 2012).

5.3 Liquidação

A liquidação é o segundo estágio da despesa e, de acordo com o artigo 63 da Lei 4.320/64, “consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito” (BRASIL, 1964).

De acordo com Sanches (2013), a liquidação é expressa

pelo conjunto de procedimentos realizados sob a supervisão e responsabilidade do ordenador de despesas, no qual se verifica o direito adquirido pelo credor, a partir dos títulos e documentos comprobatórios do crédito, ou seja, que a despesa foi regularmente

empenhada e o bem ou serviço foi entregue de maneira satisfatória (SANCHES, 2013, p. 236).

Em relação aos critérios a serem verificados, a Lei 4.320/64, determina em seu artigo 163, parágrafo 1º, que estes têm por fim apurar: (1) a origem e o objeto do que se deve pagar, (2) a importância exata a pagar e (3) a quem se deve pagar a importância, para extinguir a obrigação.

Além desses critérios, a lei supracitada determina que o processo de liquidação deverá ter por base o contrato, a nota de empenho e os comprovantes de entrega de material ou da prestação efetiva do serviço.

5.4 Pagamento

O pagamento consiste no terceiro e último estágio da despesa. De acordo com Sanches (2013), o pagamento pode ser descrito como “o ato pelo qual o Poder Público efetiva o pagamento ao representante do ente responsável pela prestação do serviço ou fornecimento realizado, recebendo a devida quitação” (p. 278).

A lei 4.320/64, em seu artigo 62 determina que o pagamento da despesa só será efetuado quando ordenado após sua regular liquidação. Dessa forma, em um primeiro momento emite-se a ordem de pagamento após a liquidação, na qual a autoridade competente determina que a despesa seja paga. O segundo momento é o pagamento propriamente dito, com o qual considera-se o encerramento da realização da despesa (GIACOMONI, 2012).

Em relação a forma de pagamento, o Decreto-Lei 200/67 determina, em seu artigo 74, que na realização da despesa pública será utilizada a via bancária, de acordo com as normas estabelecidas em regulamento. A partir disto, o artigo também dispõe sobre o pagamento da despesa:

Art. 74 [...]

§ 2º O pagamento de despesa, obedecidas as normas que regem a execução orçamentária (Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964), far-se-á mediante ordem bancária ou cheque nominativo, contabilizado pelo órgão competente e obrigatoriamente assinado pelo ordenador da despesa e pelo encarregado do setor financeiro.

§ 3º Em casos excepcionais, quando houver despesa não atendível pela via bancária, as autoridades ordenadoras poderão autorizar suprimentos de fundos, de preferência a agentes afiançados, fazendo-se os lançamentos contábeis necessários e fixando-se prazo para comprovação dos gastos (BRASIL, 1967)

É importante ressaltar que despesas empenhadas, mas não pagas até o dia 31 de dezembro do exercício corrente são consideradas como restos a pagar, podendo ser classificados como processados (RPP) ou não processados (RPNP) (BRASIL, 1964). No primeiro caso estão as despesas que passaram pelo processo de liquidação e no segundo estão as que ainda se encontram no estágio de empenho. Esse processo pode ser resumido da seguinte forma:

A inscrição de RPP viria de gastos já liquidados que não tenham sido pagos dentro do exercício, seja por tempo de processamento ou pela data de vencimento do título. Já a inscrição no RPNP viria da necessidade de manter empenhos para execução futura que tenham sofrido atrasos por fatos imprevistos, em serviços não recorrentes que serão finalizados apenas após o fim do exercício. Nesses casos, uma parcela do orçamento é deixada em aberto para execução futura (AQUINO; AZEVEDO, 2017, p. 586).

A inscrição de restos a pagar merece atenção, pois se feita de forma indiscriminada, pode levar a aumento do endividamento, a perda do princípio da anualidade e a redução da transparência, de forma que o orçamento perde sua credibilidade tornando-se um mero instrumento formal (AQUINO; AZEVEDO, 2017).

6 METODOLOGIA

Este trabalho teve como objetivo investigar a possível existência do hiato entre planejamento, orçamento e sua execução nas funções Saúde e Segurança Pública, entre anos de 2012 a 2017. Uma vez verificada a existência ou não dessa diferença, o presente estudo procurou meios para qualificar e compreender as causas do resultado encontrado. Para isso, buscou-se as ferramentas metodológicas que se adequassem ao atendimento das finalidades propostas.

A metodologia utilizada para desenvolver este trabalho baseou-se na realização de pesquisa descritiva, utilizando de métodos quantitativos e qualitativos.

Para delimitar o objeto da análise utilizou-se a classificação funcional da despesa, uma vez que ela possibilita a identificação das áreas de ação governamental nas quais os recursos são alocados. Para a realização da pesquisa, foram delimitadas as ações classificadas nas funções Saúde e Segurança Pública. Esta escolha foi feita sob o argumento de que o orçamento é peça importante para compreendermos o Estado e sua atuação, de forma que os instrumentos orçamentários devem ser capazes de “evidenciar com maior veracidade a responsabilidade do governo para com a sociedade, posto que o orçamento deva indicar com clareza os objetivos perseguidos pela nação da qual o governo é intérprete” (SILVA, 2009 apud GAMBA; FERREIRA 2015, p. 5). Com isso, foram escolhidas duas áreas que desempenham funções essenciais do Estado, de forma a compreender a relação entre planejamento, orçamento e execução das despesas, mostrando, também a responsabilidade do poder público em demonstrar suas prioridades e como suas políticas públicas têm sido planejadas e executadas.

Para o período de análise, foram escolhidos os anos de 2012 a 2018, de forma a coincidir com o período dos últimos PPAGs vigentes: o de 2012-2015 e o de 2016-2019.

Inicialmente, foram levantados dados internos da Superintendência Central de Planejamento e Programação Orçamentária, da Secretaria de Estado de Planejamento de Minas Gerais, referentes aos programas classificados nas funções Saúde e Segurança Pública, para os anos de 2012 a 2018, com os dados, para cada ano, referentes aos créditos iniciais, créditos autorizados (LOA mais créditos adicionais), despesa empenhada, despesa liquidada e despesa paga. De forma a

permitir uma análise comparativa, os dados foram atualizados de acordo com o Índice de Preços ao Consumidor (IPCA) acumulado no ano de 2018¹.

No caso da função Saúde, foram eliminadas as ações intraorçamentárias desenvolvidas pelo Fundo Estadual de Saúde (FES), a partir do ano de 2014. O FES é a unidade orçamentária responsável pela gestão orçamentária das políticas públicas de saúde e pelo qual é computado o mínimo constitucional. De acordo com parágrafo único da Lei Complementar 141/2012, que regulamenta os valores mínimos a serem aplicados pelos entes federados na saúde, “as despesas com ações e serviços públicos de saúde realizadas pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios deverão ser financiadas com recursos movimentados por meio dos respectivos fundos de saúde” (BRASIL, 2012). A mesma legislação estabelece que

Art. 14. O Fundo de Saúde, instituído por lei e mantido em funcionamento pela administração direta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, constituir-se-á em unidade orçamentária e gestora dos recursos destinados a ações e serviços públicos de saúde, ressalvados os recursos repassados diretamente às unidades vinculadas ao Ministério da Saúde. (BRASIL, 2012).

Dessa forma, as ações intraorçamentárias são aquelas desenvolvidas por outras Unidades Orçamentárias, mas que possuem orçamento e execução espelhados pelo FES, sendo identificadas pela modalidade² de aplicação direta decorrente de operações entre órgãos, fundos e entidades (modalidade 91). A relação de ações classificadas como tal para cada ano foi disponibilizada pela Secretaria de Estado de Saúde e está disponível no anexo 1 deste trabalho.

Em um primeiro momento foi feita uma contextualização das funções escolhidas em relação ao orçamento total do estado, de forma a demonstrar seu peso percentual e relevância dentro do planejamento de políticas públicas do estado, além de apontar quais outras funções têm sido foco dos esforços orçamentários dos governos. Para isso, foram utilizados os dados referentes a créditos iniciais, ou seja,

¹ O índice utilizado foi: 1,3598 em 2012; 1,3007 em 2013; 2,2366 em 2014; 1,1299 em 2015; 1,067 em 2016; 1,0375 em 2017 e 1 em 2018.

² A classificação da despesa segundo a modalidade de aplicação tem como principal objetivo eliminar a dupla contagem dos recursos transferidos ou descentralizados (BRASIL, 2018). Ela está prevista na Portaria Interministerial STN/SOF 163 de 4 de maio de 2000 e indica se os recursos serão aplicados mediante transferência financeira a outros níveis de governo, seus órgãos ou entidades; diretamente a entidades privadas sem fins lucrativos; diretamente pela unidade detentora do crédito orçamentário ou por outro órgão/entidade no âmbito do mesmo nível de governo.

aqueles que foram incluídos na LOA e que estão em consonância com a revisão do PPAG.

Em seguida, foi apresentado o planejamento e execução para cada função de forma detalhada, levando em conta a classificação de sua despesa – grupo de despesa, unidade orçamentária, Indicador de Ação Governamental, fonte e procedência. O grupo de despesa é disciplinado pela Lei 4.320/64, e agrega o objeto do gasto, dividindo os grupos em: pessoal e encargos sociais, juros e encargos da dívida, outras despesas correntes, investimentos, inversões financeiras e amortização da dívida. A unidade orçamentária (UO) é uma classificação institucional que reflete a entidade da administração direta ou indireta responsável pela execução orçamentária das ações. O Indicador de Ação Governamental é uma particularidade do estado de Minas Gerais que objetiva apontar as ações consideradas como estratégicas ou não pelo governo. Por fim, a fonte permite a integração entre receita e despesa, indicando a origem dos recursos que estão sendo utilizados. Ela é complementada pela classificação por procedência, que especifica para que estes recursos foram recebidos, por exemplo, para livre utilização ou para emendas parlamentares.

Nesse momento, serão utilizados os dados de todas as etapas de execução da despesa: créditos iniciais, créditos autorizados, despesa empenhada, despesa liquidada e despesa paga. Com isso buscou-se compreender melhor o comportamento e especificidades do gasto de cada função, além de suas mudanças ao longo do período analisado, de forma a identificar a existência de um eventual hiato entre planejado e o executado e levantar hipóteses para este comportamento.

De forma a qualificar e compreender os resultados encontrados na análise quantitativa foram realizadas entrevistas semiestruturadas³ com atores que participam em diferentes etapas do processo de planejamento e execução das despesas. Foram escolhidos para isso: o ex-governador e atual senador de Minas Gerais Antônio Anastasia; o Subsecretário de Planejamento, Orçamento e Qualidade do Gasto; o diretor de Orçamento e Qualidade do Gasto da Secretaria de Estado de Saúde e a assessora Estratégica de Planejamento e Gestão da Polícia Militar de Minas Gerais. No caso dos técnicos, estes foram escolhidos por representarem as unidades

³ Os roteiros das entrevistas encontram-se no Apêndice 1.

orçamentárias que consomem a maior parte dos créditos disponíveis na saúde e na segurança pública, respectivamente. As entrevistas foram realizadas em maio de 2019.

As entrevistas foram um meio para tentar compreender, pela ótica dos atores envolvidos na construção e elaboração do planejamento (diretoria central e órgão ou entidade governamental), as perspectivas acerca deste processo no Estado de Minas Gerais. Além disso, foi uma forma de buscar respostas e compreender os resultados encontrados na análise quantitativa.

7 PLANEJAMENTO E EXECUÇÃO DAS DESPESAS NO ESTADO DE MINAS GERAIS

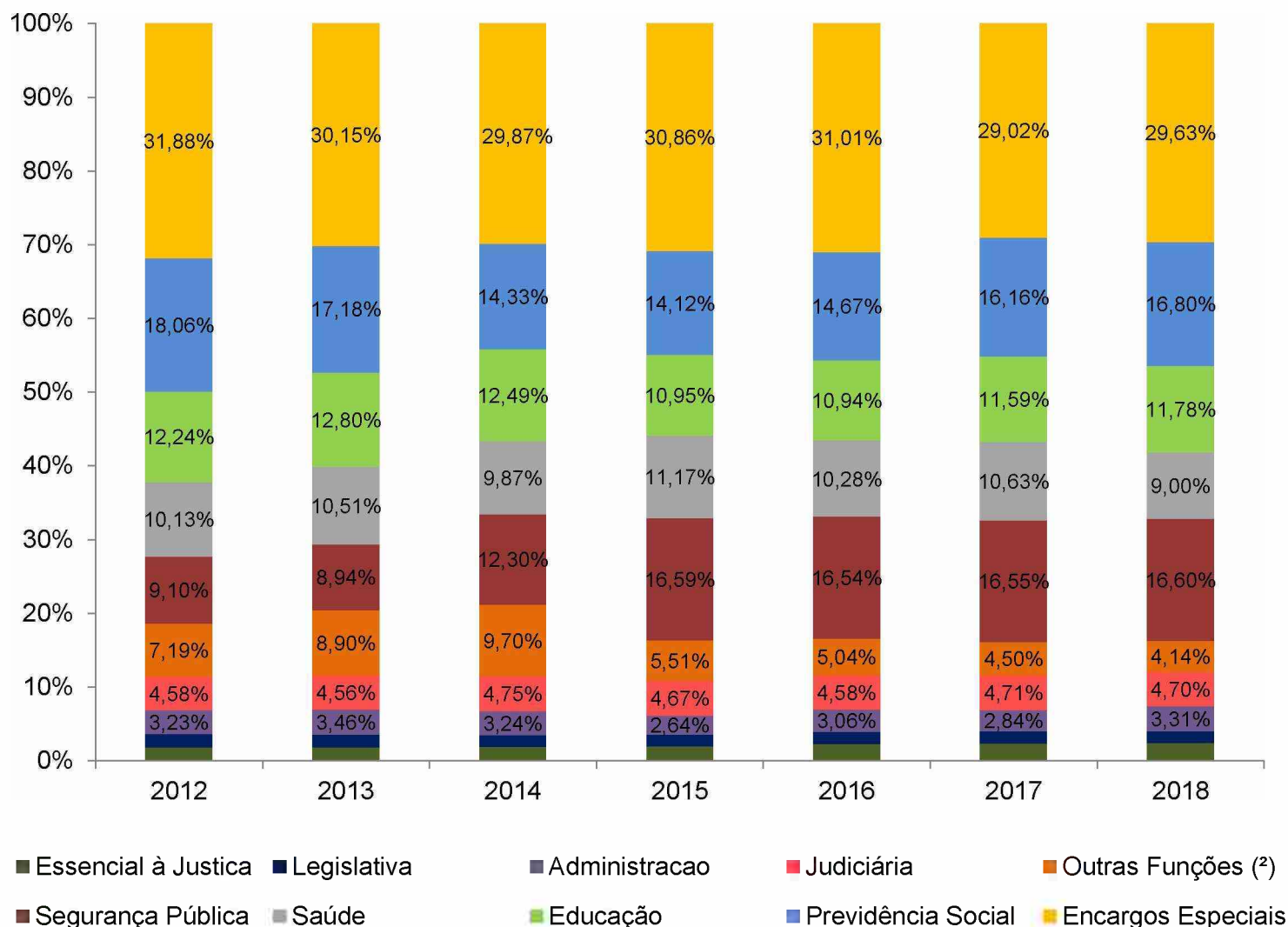
Para analisar o orçamento público, de forma comparativa, faz-se necessário usar as classificações orçamentárias. Essas são definidas legalmente, devendo ser aplicados por todos os entes federados, segundo suas particularidades, sendo seu intuito servir de ferramentas para o planejamento, a execução, o acompanhamento, a avaliação e o controle das contas públicas.

Uma das principais classificações é pela função governamental, que permite visualizar em quais áreas de atuação os governos vêm concentrando os seus recursos. Desde 1999⁴ há 28 funções, padronizadas para todos os entes governamentais, estando entre elas a Saúde e a Segurança Pública, foco da análise deste trabalho.

No gráfico 1, serão apresentados os créditos disponibilizados por função na Lei Orçamentária Anual (LOA) dos anos de 2012 a 2018 no estado de Minas Gerais.

⁴ Portaria nº 42 de 15 de abril de 1999, do Ministério de Estado do Orçamento e Gestão.

Gráfico 1 - Créditos disponibilizados na LOA por função – Minas Gerais – 2012 a 2018



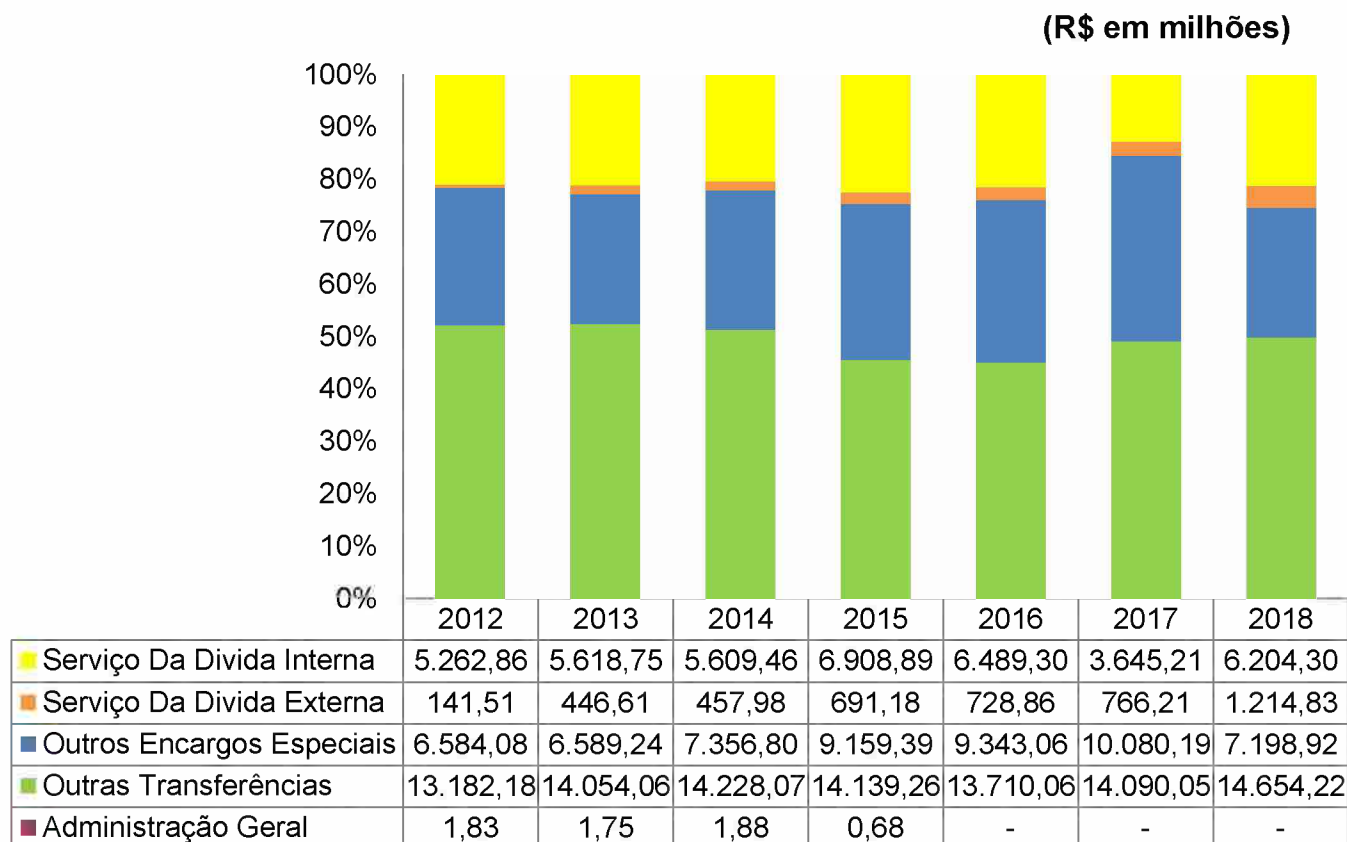
Fonte: SEPLAG/SCPPO. Créditos Iniciais. Sistema Orçamentário (SISOR-MG). Elaboração Própria.

Nota: (1) Dados ajustados a partir do IPCA acumulado de 2018.

(2) O item “Outras Funções” leva em conta as seguintes classificações funcionais: Agricultura, Assistência Social, Ciência e Tecnologia, Comércio e Serviços, Comunicações, Cultura, Desporto e Lazer, Direitos da Cidadania, Energia, Gestão Ambiental, Habitação, Indústria, Organização Agrária, Relações Exteriores, Reserva de Contingência, Saneamento, Trabalho, Transporte e Urbanismo.

Ao longo destes anos, a maior parcela do orçamento mineiro foi destinada a função Encargos Especiais, que se refere a “despesas que não podem ser associadas a um bem ou serviço a ser gerado no processo produtivo corrente, tais como [pagamento de] dívidas, ressarcimentos, indenizações e outras afins, representando, portanto, uma agregação neutra” (BRASIL, 2017, p. 36). O gráfico 2 apresenta os créditos iniciais na função de Encargos Especiais por subfunções, de forma a compreender melhor a composição deste gasto no estado de Minas Gerais.

Gráfico 2 – Valores Reais⁽¹⁾ dos créditos disponibilizados na LOA na função Encargos Especiais por subfunção - Minas Gerais - 2012 a 2018



Fonte: SEPLAG/SCPPO. Créditos Iniciais. Sistema Orçamentário (SISOR-MG). Elaboração Própria.

Nota: (1) Dados ajustados a partir do IPCA acumulado de 2018.

O orçamento destinado à função Encargos Especiais é comprometido, em sua maioria, com Outras Transferências, que compreendem as transferências constitucionais aos municípios. O segundo mais expressivo é o de Outros Encargos Especiais, no qual os maiores gastos estão relacionados à complementação do Regime Próprio de Previdência (RPPS), captação de recursos para formação do Programa de Formação do Patrimônio do Servidor (PASEP) e pagamento de precatórios – cada dotação representa, em média, 85, 9 e 5% dos créditos iniciais, respectivamente. Outro ponto de destaque é o gasto com dívidas, que compromete, em média, 6,75% do orçamento anual, sendo um indicador da situação fiscal delicada na qual o estado se encontra.

Voltando ao gráfico 1, a segunda função mais representativa na LOA é a Previdência Social, com o estado destinando, em média, 16% do orçamento para o pagamento de aposentadorias, pensões e outros benefícios.

Analisando conjuntamente os Encargos Especiais e a Previdência Social, observa-se como o orçamento público é rígido: o estado destina 46%, em média, de seus recursos somente para estas duas funções. Essa situação fragiliza o planejamento, uma vez que quase metade dos créditos disponíveis já está previamente comprometida.

A situação torna-se mais delicada ao considerarmos outros fatores que impactam na rigidez orçamentária, como pagamento de pessoal e exigência de destinação de um mínimo constitucional para determinadas funções. No primeiro caso, a estabilidade do servidor público impede adequações em situações de crise e, no segundo, diminui a discricionariedade na alocação dos recursos.

Sobre a questão das despesas vinculadas, o Senador Anastasia apontou durante a entrevista que o engessamento do orçamento não é positivo, uma vez que afasta a identificação de necessidades maiores que porventura apareçam, o que em contextos de restrição orçamentária, como o vivido atualmente, cria ainda mais problemas.

De forma complementar, o subsecretário de planejamento, orçamento e qualidade do gasto apontou o engessamento e a vinculação das despesas como um desafio ao planejamento, uma vez que para atender todas as demandas das diversas áreas seria necessário um recurso muito maior do que aquele que é disponibilizado sem vinculação na LOA. Além disso, ele aponta que desde 2013 esta situação tem se agravado devido aos sucessivos déficits nos orçamentos, que têm prejudicado ainda mais a disponibilidade de recursos.

Em seguida, no planejamento por função, aparecem aquelas consideradas como prioritárias para os governos, sendo elas: Saúde, Educação e Segurança Pública. As duas primeiras estão em patamares próximos ao longo dos anos, oscilando entre 9% e 12% do orçamento anual. Estas duas funções possuem a exigência do cumprimento de um mínimo constitucional, o que explica a baixa variação desta porcentagem.

No caso da Segurança Pública, há um comportamento único em relação às demais funções, devido ao aumento de sua participação no orçamento ao longo dos anos. Em 2012, representava 9% dos créditos iniciais, ao longo dos anos este

percentual aumentou gradativamente até atingir 16% em 2018, estando pareado com a Previdência Social.

Dessa forma, percebe-se que as funções Saúde e Segurança Pública são tratadas com muita relevância quando se planeja a destinação dos recursos do estado.

No entanto, a existência de disponibilidade orçamentária em lei não garante a execução destas despesas, de forma que as próximas sessões se propõem a apresentar mais detalhadamente o planejamento e execução, por meio das demais classificações da despesa. Será iniciada a discussão acerca de um eventual hiato entre a fase orçamentária e financeira da despesa, ao apresentar os valores para créditos iniciais, créditos autorizados, empenho, liquidação e pagamento.

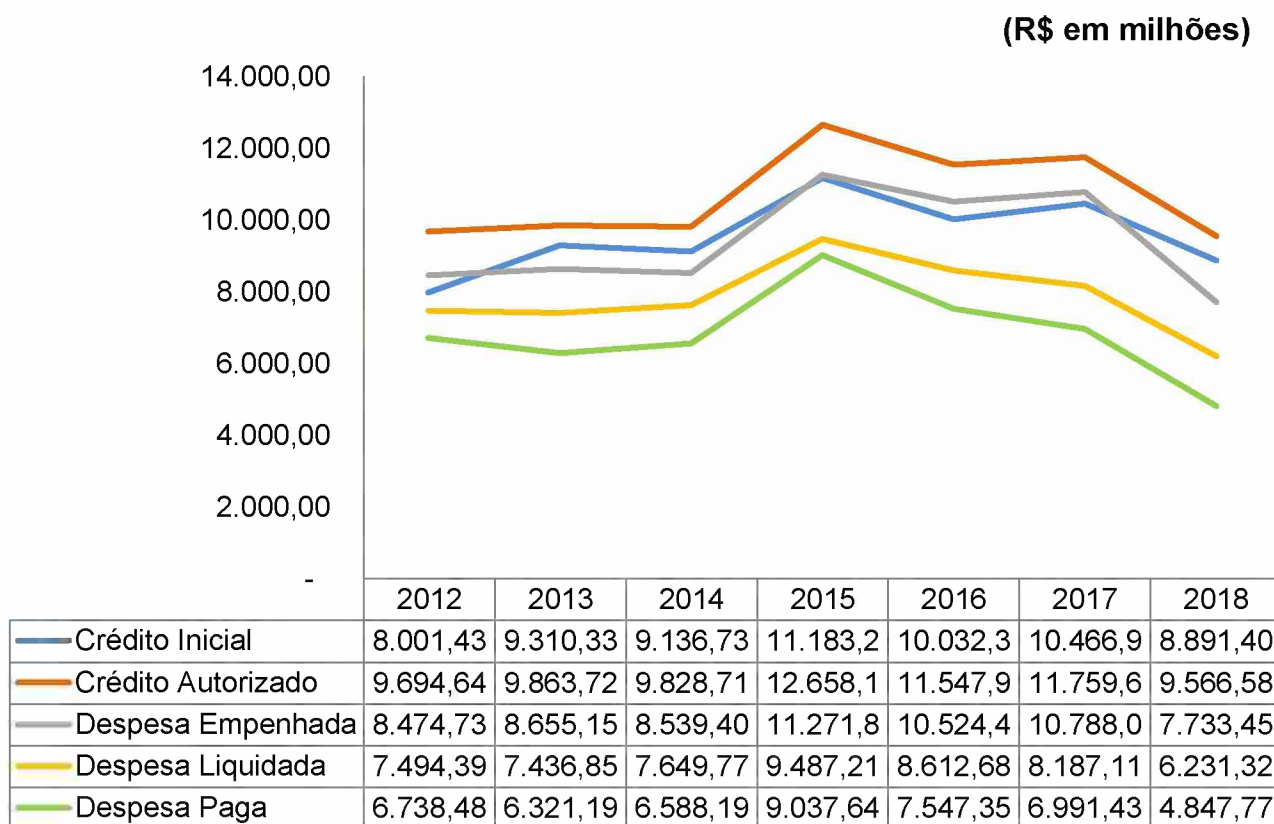
7.1 Saúde

A saúde é apresentada na Constituição de 1988, em seu artigo 196, como um direito de todos e dever do Estado, que deve promover políticas sociais e econômicas para reduzir o risco de doenças, além de garantir o acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação (BRASIL, 1988).

Quanto à imposição do cumprimento do mínimo constitucional, este foi incluído pela Emenda Constitucional 29, na forma da exigência da aplicação de 12% da receita corrente líquida do estado na saúde. A Lei Complementar 141/2012 regulamenta a aplicação destes recursos e exige que para ser computada nesse percentual, a despesa deve ser destinada às ações e serviços de saúde de acesso universal, igualitário e gratuito; estar em conformidade com os objetivos e metas explicitados em cada ente da Federação e ser de responsabilidade específica do setor de saúde.

Apesar de não serem todas as despesas relacionadas à saúde que estão abarcadas no mínimo constitucional, esta função assume grande percentual dos recursos disponíveis na Lei Orçamentária, o que demonstra sua relevância dentro do planejamento dos gastos do governo. O gráfico 3 apresenta, ano a ano, os valores disponibilizados em créditos inicial e autorizado, despesa empenhada, liquidada e paga para a função de saúde.

Gráfico 3 - Evolução da despesa em saúde em valores reais⁽¹⁾ – Minas Gerais – 2012 a 2018



Fonte: SEPLAG/SCPPO. Créditos Iniciais. Sistema Orçamentário (SISOR-MG). Créditos autorizados, Despesa Empenhada, Despesa Liquidada e Despesa Paga. Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI-MG). Elaboração Própria.

Nota: (1) Atualizado pelo IPCA médio de 2018

Apesar da disponibilidade de recursos trazido na LOA, é possível perceber que existe um descolamento que se agrava entre cada fase da despesa, comprovando a existência de um hiato entre planejamento e execução.

Em todos os anos ocorrerem suplementações de crédito – aumento do crédito autorizado em relação ao crédito inicial –, no entanto, há dificuldade na execução da despesa. Ainda na fase orçamentária, cerca de 14% dos créditos autorizados não são empenhados, sendo que em 2018 essa porcentagem foi em torno de 20%. Na fase financeira, a situação se acentua com a liquidação e o pagamento das despesas. Em 2018, somente 80,58% das despesas que haviam sido empenhadas foram liquidadas, patamar inferior aos demais anos, que tiveram uma média de 83%. Já a proporção de pagamento em relação a valores liquidados oscilou consideravelmente no período analisado: entre 2012 e 2014, girou em torno de 87%, teve seu ápice em 2015 com 95% e desde então caiu para 88% e 86% em 2016 e

2017, respectivamente, chegando ao patamar mínimo em 2018, com a porcentagem de 78%. O não pagamento destas despesas é preocupante, uma vez que a diferença entre liquidado e pago necessariamente torna-se restos a pagar, ou seja, há fornecedores que são credores do estado, uma vez que o produto ou serviço foi entregue com o aceite da administração, sem o respectivo pagamento.

Nesse sentido, foi apontada durante a entrevista com o técnico da saúde a dificuldade de se planejar o orçamento corrente com a existência de restos a pagar, uma vez que se prevê as despesas para o exercício, mas também precisa levar em conta a sua obrigação com os passivos existentes.

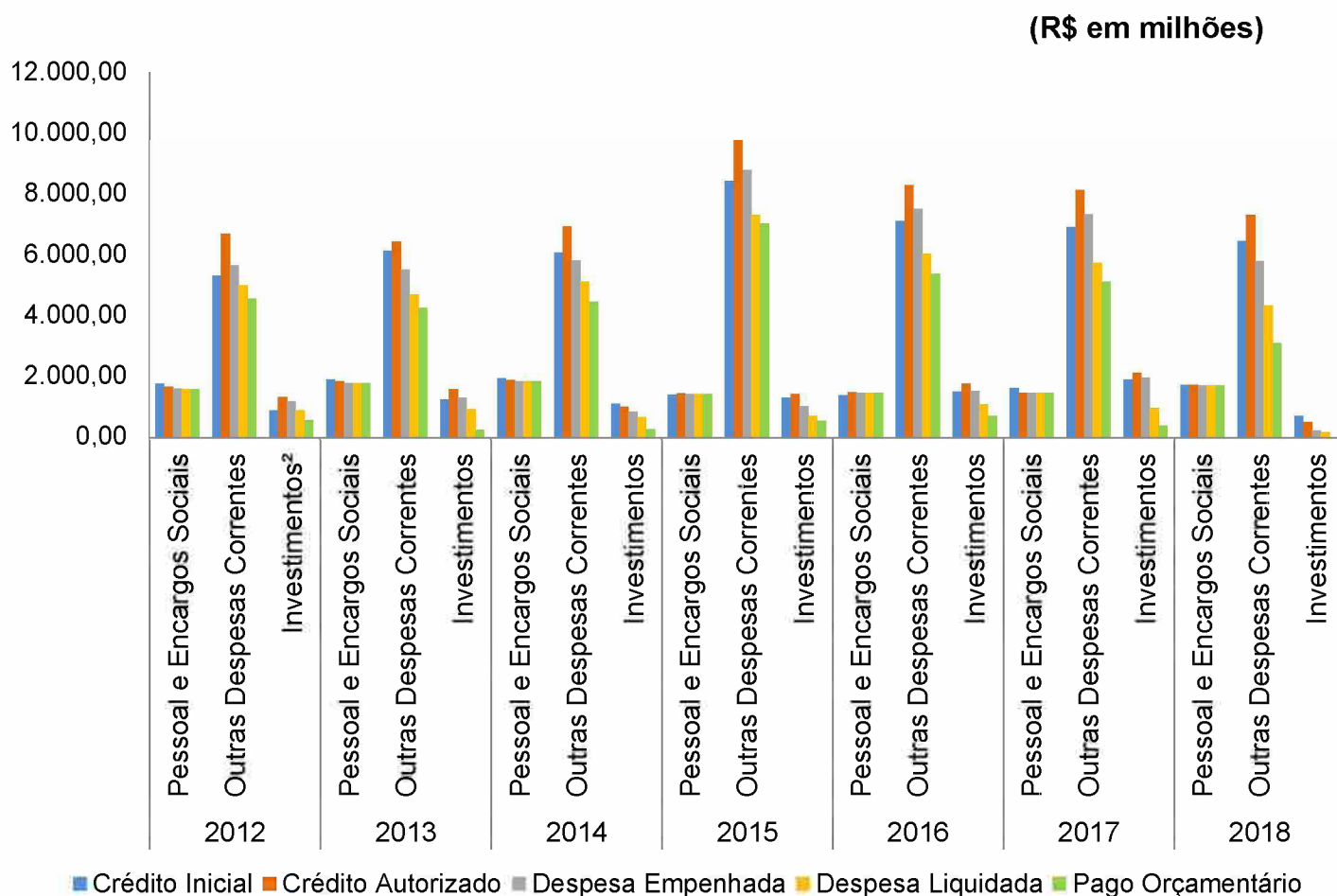
Já na entrevista com o subsecretário de planejamento, foi apontado que a diferença entre valores empenhados e liquidados é muito influenciada pela exigência do mínimo constitucional, uma vez que ocorrem altos valores de empenho para cumprir a lei, sem a real necessidade daquela despesa imediatamente, que não chega a ser liquidada.

Para compreender melhor o que causa esse comportamento, é preciso analisar a despesa considerando suas diversas classificações. Nas próximas subseções serão apresentados os dados referentes aos gastos em Saúde considerando os grupos de despesas, as unidades orçamentárias responsáveis pelas ações, o identificador de ação governamental, as fontes de recurso e a procedência.

7.1.1 Grupo de Despesa

O grupo de despesa permite observar qual tem sido o objeto do gasto na função saúde, observando, também, um melhor detalhamento das despesas correntes e de capital. O gráfico 4 apresenta a despesa em saúde considerando esta classificação.

Gráfico 4 - Despesa em Saúde por Grupo de Despesa em valores reais⁽¹⁾ – Minas Gerais – 2012 a 2018



Fonte: SEPLAG/SCPPO. Créditos Iniciais. Sistema Orçamentário (SISOR-MG). Créditos autorizados, Despesa Empenhada, Despesa Liquidada e Despesa Paga. Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI-MG). Elaboração Própria.

Nota: (1) Atualizado pelo IPCA médio de 2018

(2) Os grupos de despesa de Investimentos e de Inversões Financeiras foram agregados.

O grupo de maior expressão no orçamento anual da saúde é o de Outras Despesas Correntes, que representou, em média, 71,79% das despesas planejadas nesta função ao longo dos anos. É importante destacar, no entanto, que esse percentual tem aumentado: em 2012, este grupo representava 67% na LOA, a partir de 2015 passou por um aumento de cerca de 10% em relação ao ano anterior, e sofreu, nos anos seguintes, aumentos gradativos até atingir o valor de 78,5% em 2017. Em 2018 houve uma pequena variação, com a porcentagem de 73,6%.

De acordo com o técnico da SES, esta estrutura de gasto é esperada na Saúde, pois suas maiores despesas estão relacionadas à prestação de serviços, compra de medicamentos e transferência de recursos aos municípios.

Com relação ao crédito autorizado para este grupo, percebe-se que em todos os anos ocorreram suplementações. Uma hipótese para este comportamento é a judicialização da saúde, que causa pressão nestes gastos, uma vez que se baseia no fornecimento por parte do estado de remédios e serviços que não são necessariamente fornecidos pela rede pública de saúde.

Na fala do técnico da SES as sentenças judiciais são uma distorção do planejamento, pois prejudicam a priorização das demandas e alocação dos recursos em políticas públicas elaboradas com base em critérios científicos.

Apesar da maior expressão no planejamento, ao analisar a execução deste grupo de despesa, é possível observar que, em média, 25% dos créditos autorizados não foram empenhados. Na fase financeira há um novo afunilamento na execução, que se agravou a partir de 2016. Entre 2012 e 2015, aproximadamente 87% das despesas empenhadas foram liquidadas, percentual que caiu nos anos seguintes, para somente 80,5%, 78% e 75%, respectivamente. O pagamento das despesas sofreu o mesmo comportamento – com exceção para o ano de 2015 que teve uma taxa de pagamento maior – diminuindo gradativamente a proporção de despesas pagas até atingir seu nível mínimo em 2018, com apenas 71,5% de pagamento dos valores liquidados.

O comportamento observado nas Outras Despesas Correntes demonstra que, apesar dos créditos serem planejados anualmente, com valores absolutos e percentuais cada vez maiores, a realidade da execução não acompanha o que é trazido pelo Plano Plurianual e pela Lei Orçamentária.

Nesse sentido, ao falar sobre os desafios que permeiam a execução da despesa, a gestão financeira foi apontada pelo técnico da SES como o maior deles, uma vez que os recursos disponibilizados na LOA não são compatíveis com a realidade financeira do estado.

Nesse mesmo sentido, o Senador Anastasia apontou durante entrevista que o orçamento voltou a tornar-se uma peça de ficção, não mais em decorrência do processo inflacionário como nos anos 80, mas devido à ausência de recursos financeiros, de forma que:

Os estados e municípios inflam a receita, para tentar colocar numa receita que sabidamente não ocorrerá, as despesas que ocorrem. Porque o que acontece é que o orçamento que tem que terminar em equilíbrio, terminará necessariamente em déficit e os déficits vão se acumulando. Então na realidade o que tem que ser feito é uma medida drástica de ou aumentar drasticamente as receitas, que nós sabemos que não tem ambiente para isso, porque ninguém vai aumentar os impostos e a economia demora a retomar o desenvolvimento ou cortar as despesas. Não há muita mágica. (Antônio Anastasia).

O segundo grupo de despesa mais expressivo é o de Pessoal e Encargos Sociais, que possui a particularidade de ter sido contingenciado em todos os anos, com exceção de 2016. Ao contrário das Outras Despesas Correntes, a execução para o grupo de pessoal possui um hiato muito pequeno, tendo em média, empenhado 98% dos créditos autorizados, liquidado 99,8% das despesas empenhadas e pago 99,98% dos valores liquidados.

Em fala do técnico da SES, os contingenciamentos no pessoal são uma medida para atender o mínimo constitucional, pois os créditos que estão “sobrando” são suplementados nas despesas correntes, onde a despesa certamente ocorrerá. Levando esta fala em consideração, no entanto, percebe-se a deficiência do processo de planejamento, uma vez que estas inconsistências deveriam ser corrigidas durante a revisão do PPAG assim que fosse identificado que os recursos disponibilizados para determinada despesa não são compatíveis com sua realidade. No entanto, o próprio técnico da SES apontou durante a entrevista a ineficiência do processo de revisão.

Esse comportamento de adequação das demandas de forma indiscriminada ao longo exercício foi apontada durante a entrevista com o subsecretário de planejamento como um dos motivos que levam ao descolamento entre planejamento e execução.

Como o órgão sabe que ele vai poder fazer as adequações ao longo do ano, ele tira de uma política e joga para outra o tempo inteiro, no momento do planejamento a gente tem um grande problema de comprometimento. Não sei se comprometimento é a palavra certa, mas as pessoas não levam muito a sério na hora de fazer o planejamento mesmo. (Subsecretário de Planejamento, Orçamento e Qualidade do Gasto)

Em relação aos Investimentos, estes têm tido expressão cada vez menor no orçamento da Saúde. Em 2012, representavam 11% do valor planejado na função, esse valor diminuiu gradativamente a partir de 2015, até que atingiu, em 2017, o percentual de apenas 4,4% do orçamento em saúde. Em 2018, esse percentual

chegou a aumentar para 7,91% do planejamento anual, no entanto, somente 44% dos créditos autorizados foram empenhados, destes 73,6% foram liquidados, dos quais somente 15% foram pagos.

Em fala do técnico da SES, os investimentos na saúde não teriam maiores problemas em relação à disponibilização de recursos devido à exigência do mínimo constitucional. Dessa forma, segundo ele, caso apareçam demandas por investimento ao longo ano, estas seriam facilmente ajustadas dentro do orçamento corrente. No entanto, assim como na fala acerca das despesas com pessoal, esta dinâmica indica um desvio no processo de planejamento, uma vez que o orçamento não reflete as reais necessidades de despesa.

Essa fala é corroborada pela entrevista com o subsecretário de planejamento, que afirma que no caso da saúde, como existe a vinculação dos recursos, a SEPLAG não entra no mérito de restringir os investimentos, de forma que sua concretização depende mais de um planejamento interno do órgão.

7.1.2 Unidade Orçamentária

O orçamento disponibilizado na função saúde é distribuído em diversos órgãos e entidades públicas, que organizam suas políticas em ações governamentais.

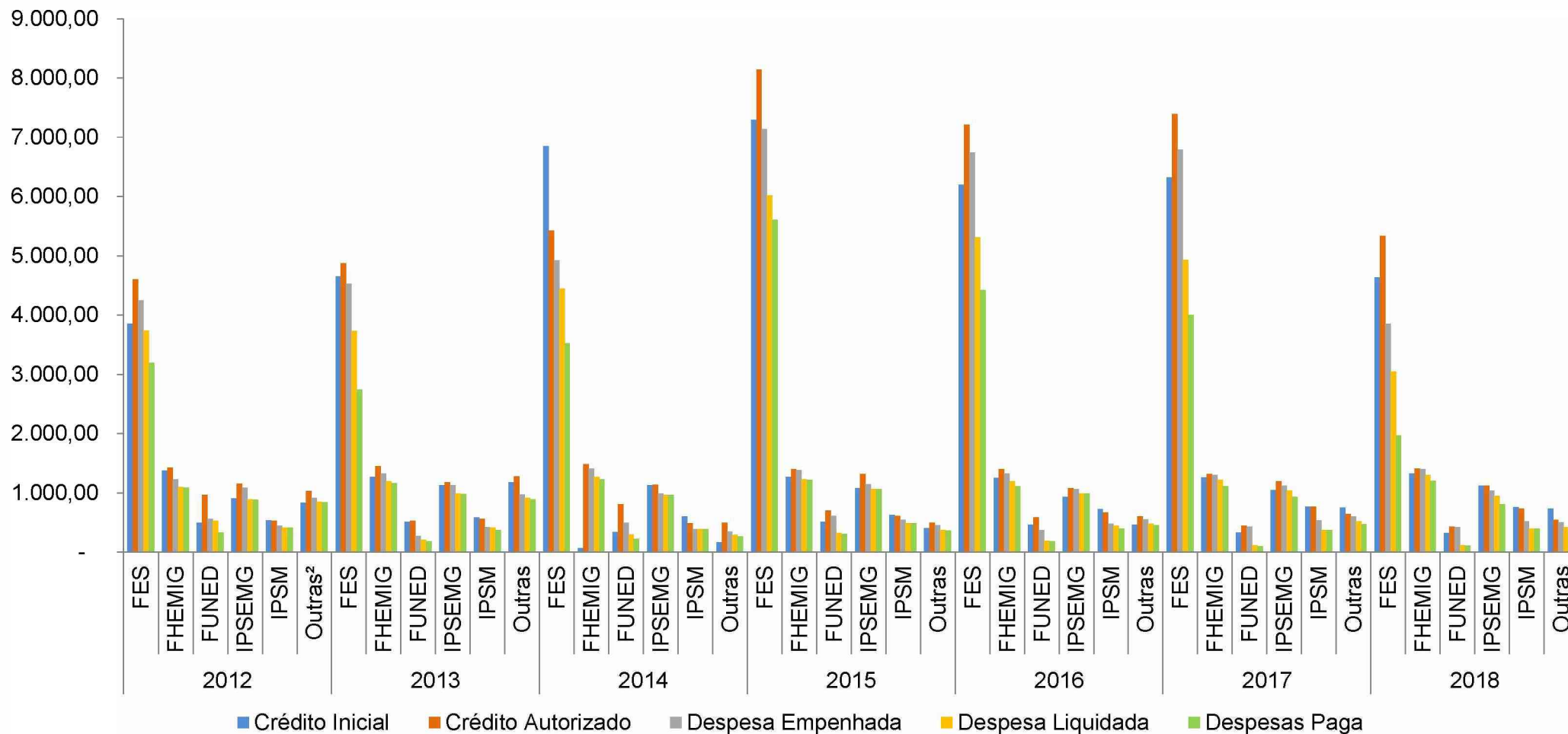
A maior parte das ações desenvolvidas na Saúde está sobre responsabilidade do Fundo Estadual de Saúde (FES), que é gerido pela Secretaria de Estado de Saúde (SES). Isso se explica por esta unidade orçamentária (UO) ser a responsável por criar condições financeiras e de administração de recursos das políticas públicas no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS) que são executadas ou coordenadas pela SES (MINAS GERAIS, 1995). Com isso, o FES concentra, em média, 58% dos recursos disponibilizado para a saúde anualmente.

Com relação aos demais órgãos, destacam-se a Fundação Hospitalar do Estado de Minas Gerais (FHEMIG), o Instituto de Previdência dos Servidores do Estado de Minas Gerais (IPSEMG) e a Fundação Ezequiel Dias (FUNED), que desenvolveram entre 10 e 13 ações cada por ano. Estes órgãos representam, aproximadamente, 12, 11 e 5% do orçamento anual, respectivamente.

O gráfico 5 apresenta a execução em saúde destacando as principais unidades orçamentárias.

Gráfico 5 - Execução da despesa em Saúde por Unidade Orçamentária em valores reais⁽¹⁾ - Minas Gerais - 2012 a 2018

(R\$ em milhões)



Fonte: SEPLAG/SCPPO. Créditos Iniciais. Sistema Orçamentário (SISOR-MG). Créditos autorizados, Despesa Empenhada, Despesa Liquidada e Despesa Paga. Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI-MG). Elaboração Própria.

Nota: (1) Atualizado pelo IPCA médio de 2018.

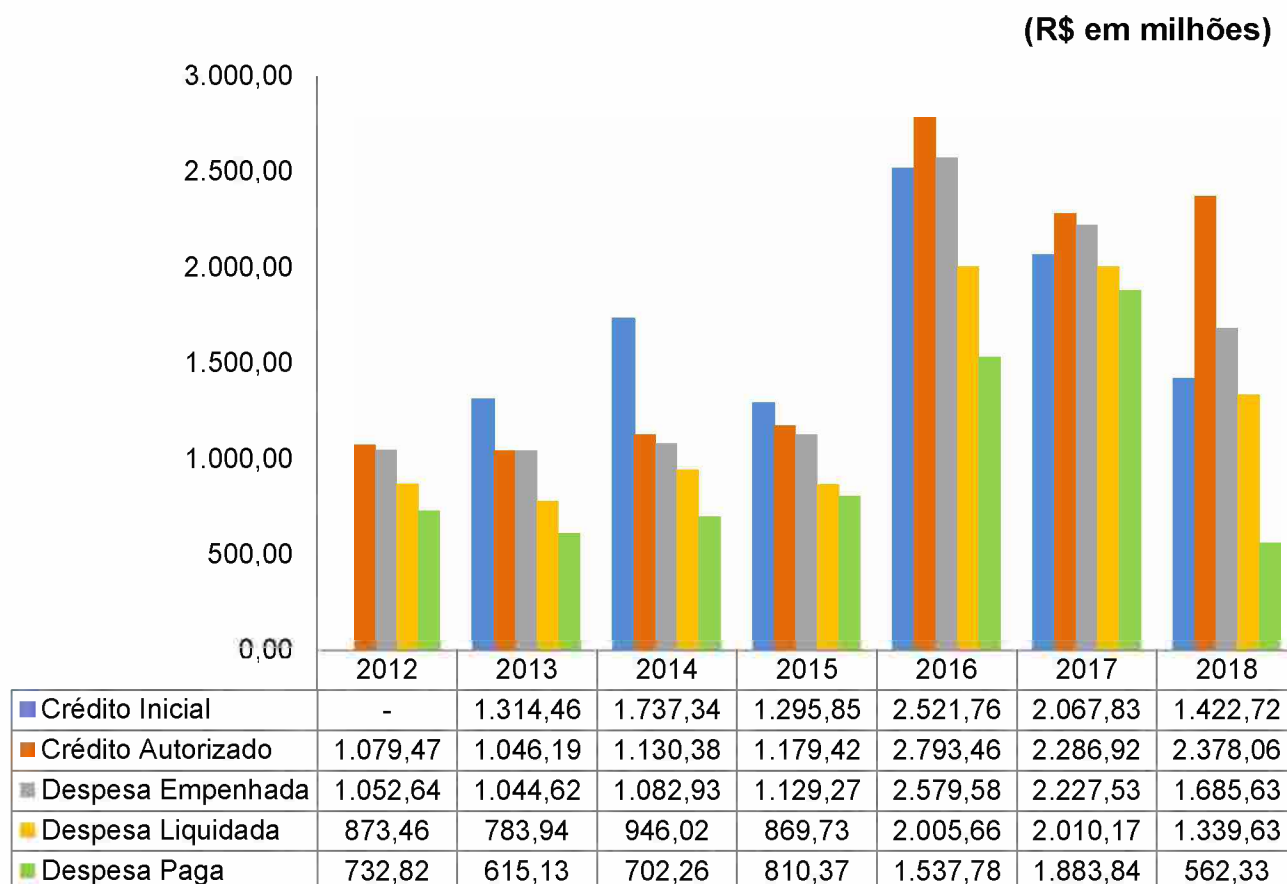
(2) O grupo "Outras" é composto por Hemominas, ESP, CBMMG, IPSM, PMMG e FUNDHAB em todos os anos. Além destes, aparecem, pontualmente, as seguintes unidades administrativas: Unimontes, SES, PCMG, FHA, DEER, DEOP, FAPEMIG, SEDRU, SEES e SEPLAG.

Quanto à execução do orçamento por unidades orçamentárias, as que mais se destacam são a FUNED e o FES, que apresentam um afunilamento de maior intensidade entre cada etapa da despesa. Em ambos os casos o maior hiato encontra-se entre o empenho e a liquidação, ocorrendo com maior intensidade na FUNED. A não liquidação da despesa implica em inscrição em restos a pagar, sem, de fato, gerar impacto como política pública.

Um dos pontos críticos apontados pelo técnico para a execução da despesa do FES foi a questão dos fornecedores, que devido a situação fiscal do estado não querem participar dos processos licitatórios, implicando na dificuldade de concretizar o empenho. Além disso, os gastos com transferências aos municípios e com abastecimento de medicamentos também foram apontados como gargalos na despesa do órgão.

No primeiro caso, estas transferências estão espalhadas em diversas ações, mas é possível identificá-las por meio da classificação por modalidade de aplicação. O gráfico 6 apresenta a execução da despesa em saúde na modalidade de transferência a municípios – fundo a fundo, identificada pelo código 41.

Gráfico 6 – Despesa em saúde na modalidade de transferência a municípios em valores reais⁽¹⁾ – Minas Gerais – 2012 a 2018



Fonte: SEPLAG/SCPPO. Créditos Iniciais. Sistema Orçamentário (SISOR-MG). Créditos autorizados, Despesa Empenhada, Despesa Liquidada e Despesa Paga. Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI-MG). Elaboração Própria.

Nota: (1) Atualizado pelo IPCA médio de 2018

A transferência a municípios representa, em média, 15% do orçamento anual em saúde. Em todos os anos houve descolamento entre planejamento e execução, no entanto, em 2018 a fase de pagamento teve seu pior nível no período analisado. Dois motivos podem estar ligados à existência deste hiato: questões políticas na negociação da transferência e a ausência de recursos financeiros para concretizar o pagamento.

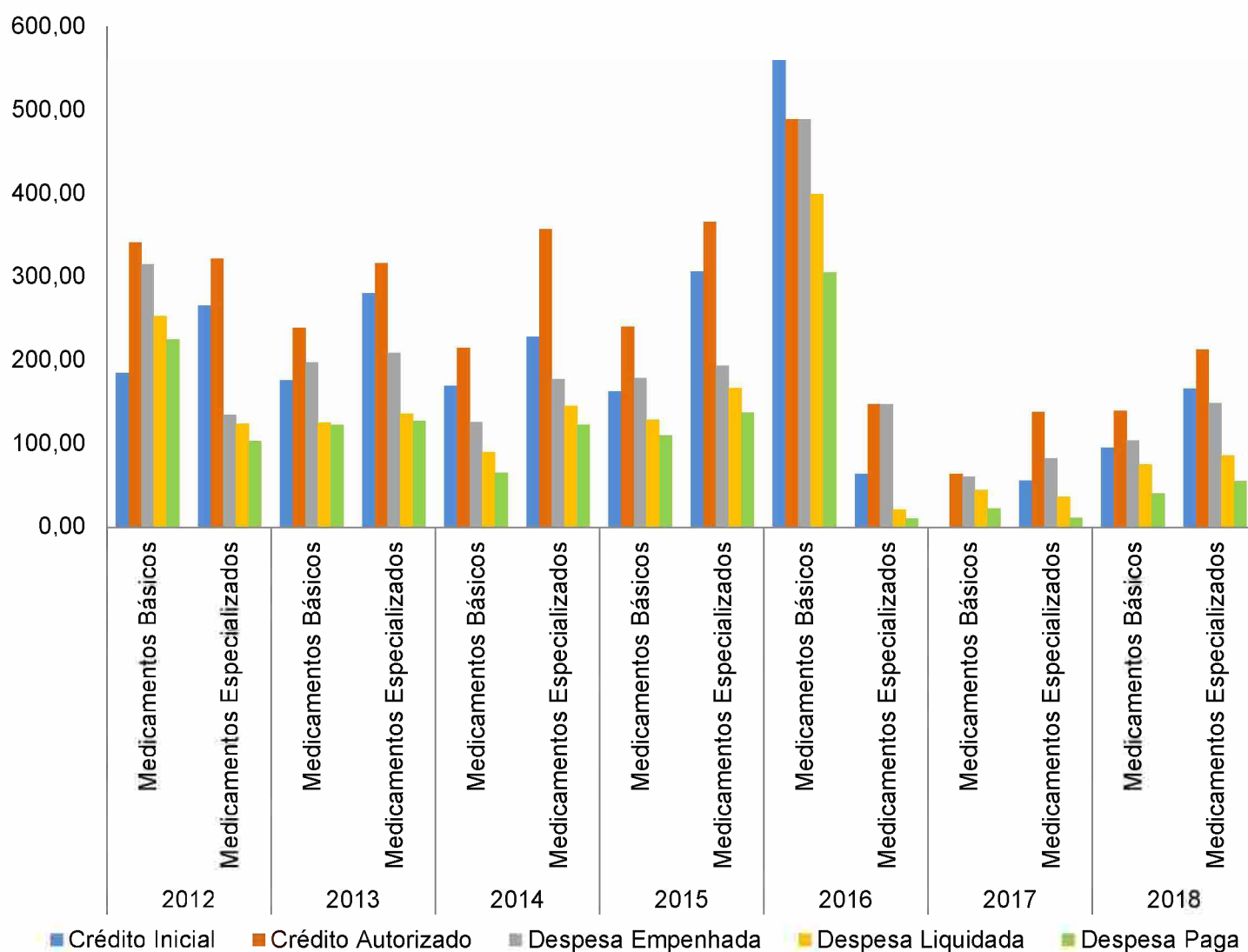
As transferências aos municípios também foram destacadas durante a entrevista com o subsecretário de planejamento como a principal causa do estoque de restos a pagar. Ele também apontou que estas resoluções ocorrem, muitas vezes, como um meio para se cumprir o índice do mínimo constitucional.

A não execução desta despesa pode trazer impactos negativos à política de saúde pública, uma vez que os municípios são os principais responsáveis pelo atendimento básico e de prevenção.

A despesa relacionada a abastecimento de medicamentos básicos e especializados está apresentada no gráfico 7.

Gráfico 7 - Despesa em saúde nas ações de abastecimento de medicamentos básicos e especializados¹ em valores reais² – Minas Gerais – 2012 a 2018

(R\$ em milhões)



Fonte: SEPLAG/SCPPO. Créditos Iniciais. Sistema Orçamentário (SISOR-MG). Créditos autorizados, Despesa Empenhada, Despesa Liquidada e Despesa Paga. Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI-MG). Elaboração Própria.

Nota: (1) Nomeada “Aquisição, armazenamento e distribuição de medicamentos básicos” e “Aquisição, armazenamento e distribuição de medicamentos de alto custo” entre 2012 e 2015.

(2) Atualizado pelo IPCA médio de 2018

A despesa relacionada ao abastecimento de medicamentos consome, em média, 4% dos recursos disponibilizados em saúde. Em relação à execução percebe-se que ocorre um descolamento entre cada fase da despesa. Apesar de ocorrerem suplementações de crédito em praticamente todos os anos, o empenho não

corresponde aos recursos disponibilizados. A liquidação e o pagamento também possuem hiato em relação a fase anterior, criando pressão no estabelecimento de restos a pagar.

Vale destacar o aumento de recursos disponibilizados no ano de 2016. Essa situação pode estar relacionada à exclusão da ação de sentenças judiciais do planejamento em saúde. Pela fala do técnico do SES, isso ocorreu pela mudança de entendimento entre governos, de forma que a gestão de Fernando Pimentel optou por retirar esta ação por deduzir que sua existência era uma forma de ver as sentenças como política pública e incentivar a população a recorrer a esta medida. No entanto, o técnico afirma que os gastos continuaram existindo e criando uma distorção no planejamento das ações de medicamentos e atendimento ambulatorial, nas quais esta despesa foi absorvida. Com isso, em 2018, criou-se uma ação de atendimento a medidas judiciais, para evitar este desvio. Este histórico reforça, mais uma vez, o impacto negativo da judicialização da saúde no planejamento das despesas públicas.

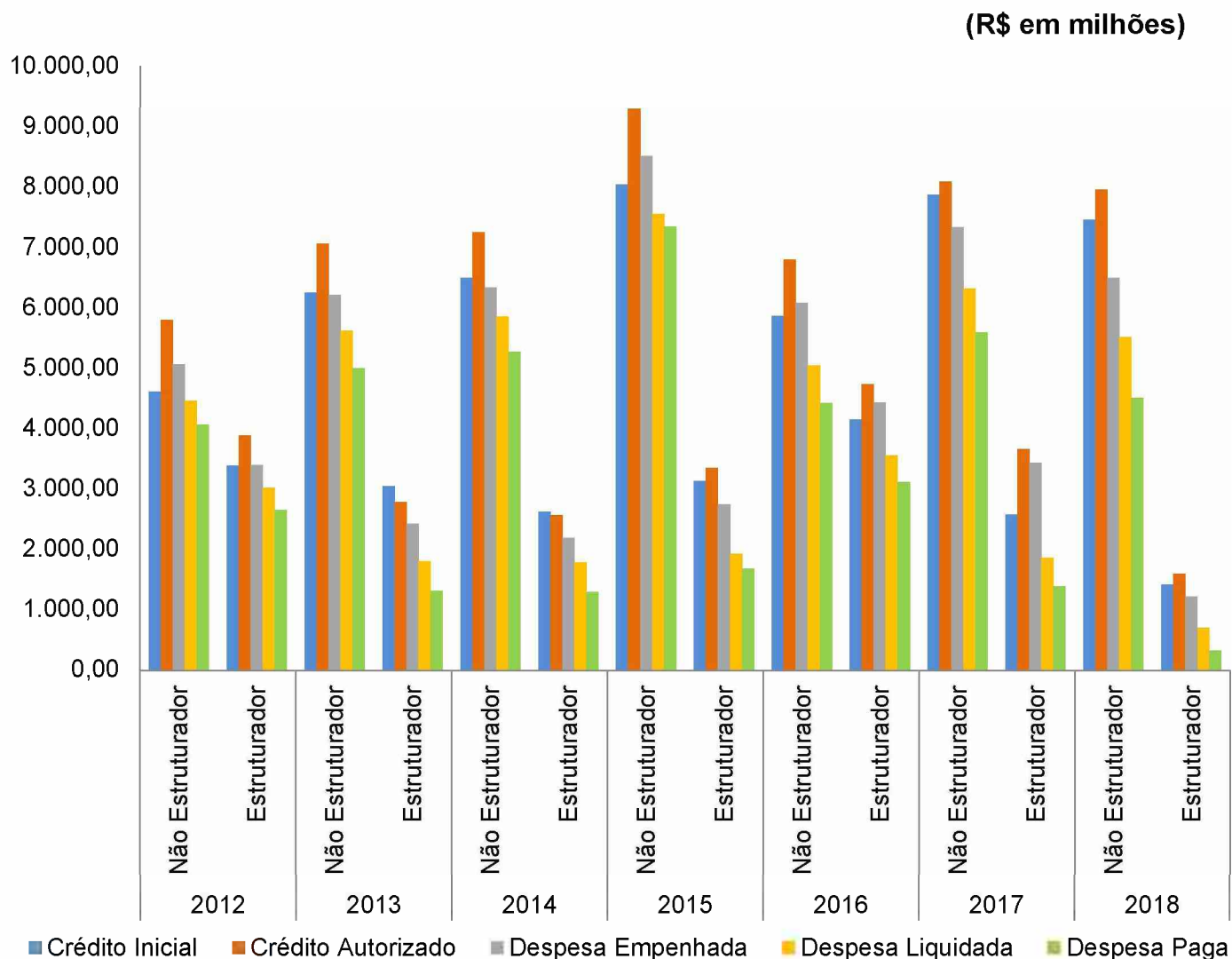
7.1.3 Indicador de Ação Governamental

Uma forma de realizar a análise considerando as ações é pelo Indicador de Ação Governamental (IAG), que aponta aquelas de acompanhamento intensivo, consideradas estratégicas pelo governo, e as de acompanhamento geral.

Em entrevista com o Senador Anastasia, foi apontado que entre 2003 e 2010 os projetos considerados como prioritários receberam tratamento diferenciado e não sofreram contingenciamento. No entanto, com a crise financeira vivenciada a partir de 2009, houve uma queda expressiva da receita e a necessidade de realizar contingenciamento nestas ações, mas, segundo o ex-governador os projetos prioritários ainda possuíam tratamento diferenciado das demais.

O gráfico 8 apresenta a despesa em saúde considerando a execução discriminada por IAG.

Gráfico 8 - Despesa em saúde por Indicador de Ação Governamental em valores reais⁽¹⁾ – Minas Gerais – 2012 a 2018



Fonte: SEPLAG/SCPPO. Créditos Iniciais. Sistema Orçamentário (SISOR-MG). Elaboração Própria.

Nota: (1) Dados ajustados a partir do IPCA acumulado de 2018.

Em um primeiro momento, não é possível perceber grandes distinções na execução das despesas das ações estruturadoras e não estruturadoras. Com relação aquelas de acompanhamento geral, em média, 88% dos créditos disponíveis foram liquidados, dos quais 87% foram liquidados e, destes, 89% foram pagos. Essa porcentagem para os projetos estruturadores foi de, aproximadamente, 86, 72 e 75%, por ano, respectivamente, indicando até mesmo a existência de um hiato maior nas ações estratégicas.

Sobre essa questão, o técnico do SES afirma que atualmente não há uma distinção palpável entre ações consideradas estratégicas e as de acompanhamento

geral na saúde e que esta classificação não é utilizada como critério para priorização na execução da despesa.

7.1.4 Fonte e Procedência

A fonte é uma classificação que permite a integração entre receita e despesa, indicando a origem dos recursos que estão sendo utilizados. Esta classificação é importante, pois permite o acompanhamento e fiscalização da destinação dos recursos vinculados e dos ordinários. Já a procedência é uma classificação complementar à fonte. A tabela 1 apresenta os recursos destinados à saúde considerando esta classificação, em uma análise mais detalhada a ser feita adiante serão apresentadas as principais fontes que compõem cada procedência.

Tabela 1 – Créditos Iniciais em Saúde por Procedência em valores reais⁽¹⁾ – Minas Gerais – 2012 a 2018

Procedência	(R\$ em milhões)						
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Livre Utilização	7.862,12	9.135,75	9.024,57	10.947,82	9.896,76	8.505,35	8.500,67
Recebido de outra unidade orçamentária para livre utilização	15,61	19,78	1,35	-	-	47,28	47,15
Contrapartida	95,39	124,10	85,26	157,47	109,74	41,52	102,91
Demandas de participação cidadã	1,77	1,25	0,12	-	0,11	-	0,00
Auxílios doença, funeral, alimentação, transporte e fardamento	4,92	5,97	3,39	73,59	1,72	187,70	95,44
Emendas Parlamentares	21,62	23,48	22,03	4,33	24,04	1.685,05	145,23
Total	8.001,43	9.310,33	9.136,73	11.183,21	10.032,37	10.466,90	8.891,40

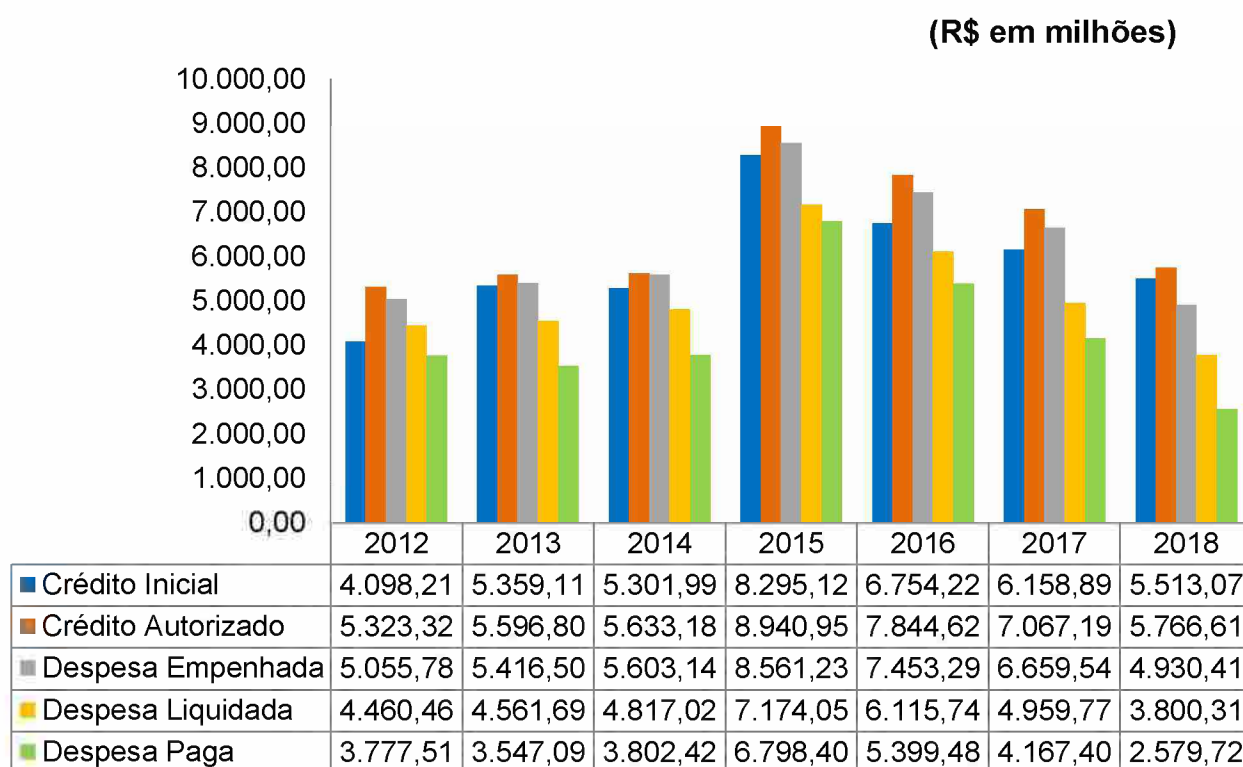
Fonte: SEPLAG/SCPPO. Créditos Iniciais. Sistema Orçamentário (SISOR-MG). Elaboração Própria.

Nota: (1) Atualizado pelo IPCA médio de 2018

No planejamento da saúde a procedência mais representativa é a de livre utilização, que corresponde, em média, a 96% dos créditos disponibilizados na LOA. Essa procedência é financiada por diversas fontes, no entanto, o presente trabalho focará naquelas que possuem maior relevância para o financiamento da saúde.

Na despesa de livre utilização, a fonte de maior expressão é a de recursos ordinários, que é aquela composta pela arrecadação dos impostos e que não possui vinculação específica. Analisar a execução desta fonte na saúde é essencial, pois ela é a base do cálculo do cumprimento do mínimo constitucional. O gráfico 9 apresenta a execução da despesa em saúde considerando os recursos ordinários para livre utilização.

Gráfico 9 - Despesa em Saúde na fonte de recursos ordinários para livre utilização em valores reais⁽¹⁾- Minas Gerais - 2012 a 2018



Fonte: SEPLAG/SCPPO. Créditos Iniciais. Sistema Orçamentário (SISOR-MG). Créditos autorizados, Despesa Empenhada, Despesa Liquidada e Despesa Paga. Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI-MG). Elaboração Própria.

Nota: (1) Atualizado pelo IPCA médio de 2018

É importante reforçar que não são todas as despesas realizadas com recursos ordinários na função saúde que são contabilizadas no mínimo, pois para isto elas devem estar de acordo com os critérios estabelecidos pela Lei Complementar 141/2012. Apesar disso, uma análise dos valores globais é um indicativo da situação do cumprimento do gasto constitucional.

Percebe-se a existência de um hiato entre planejamento e execução dos recursos ordinários de livre utilização. Apesar do empenho não apresentar uma

distância grande dos créditos autorizados, o hiato se acentua na fase financeira, com a liquidação e o pagamento.

O ano de 2018 chama a atenção pela intensidade do hiato apresentado: 77% das despesas empenhadas foram liquidadas e, destas, somente 68% foram pagas. Essa situação reflete-se no cumprimento do mínimo constitucional, que em 2018 não atingiu os 12% exigidos. De acordo com o Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO)⁵ de 2018, este percentual foi de 10,22%. No entanto, após apuração feita pelo Sistema de Informações sobre Orçamento Público em Saúde (SIOPS)⁶, este foi de apenas 7,91%. Esta diferenciação ocorreu, pois, no primeiro caso as despesas empenhadas foram consideradas no cálculo, no entanto, de acordo com o artigo 24 da LC 141/2012, para serem contabilizadas, é necessária a comprovação da existência de recurso financeiro correspondente pelo estado, o que não ocorreu.

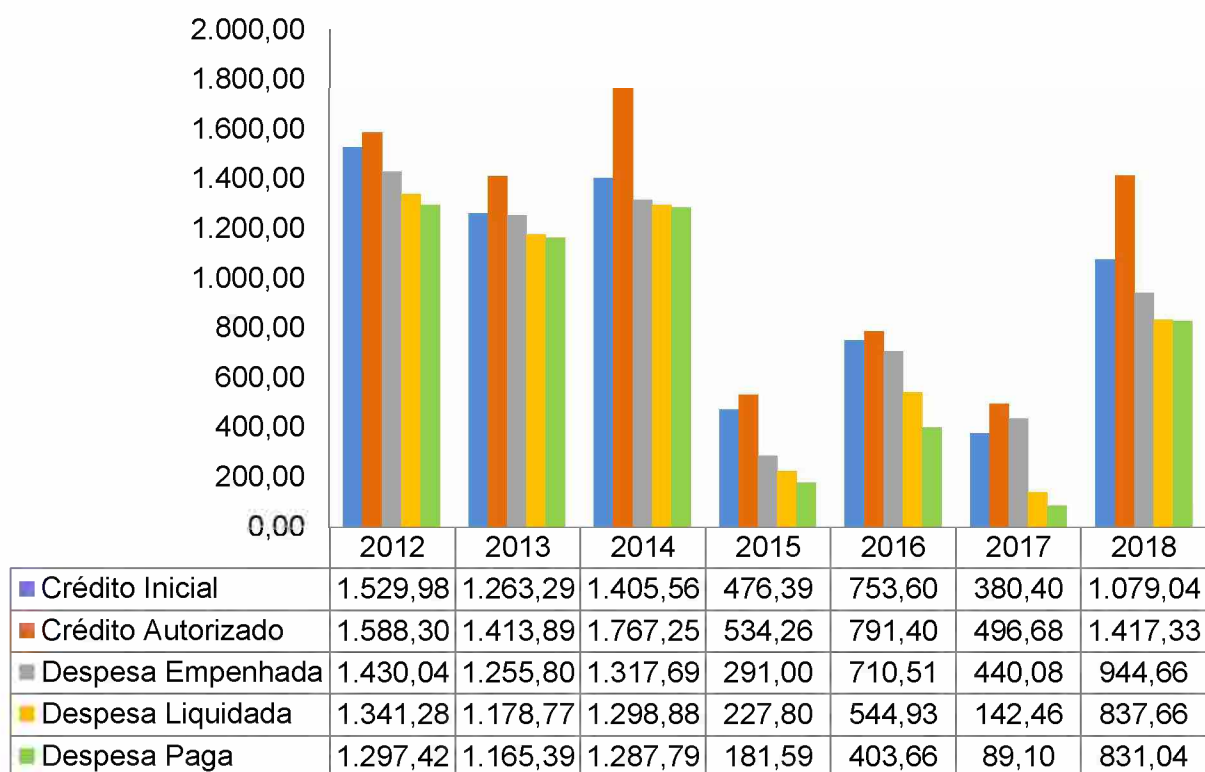
Após os recursos ordinários, as transferências da união vinculadas à saúde são a fonte mais expressiva no financiamento da saúde na procedência de livre utilização, representando, em média, 10,8% do orçamento anual. O gráfico 10 apresenta a despesa em saúde considerando esta fonte.

⁵ MINAS GERAIS. Demonstrativo da Receitas e Despesa com Ações e Serviços Públicos de Saúde. In Relatório Resumido de Execução Orçamentária. 6º bimestre. 2018. Disponível em: http://www.fazenda.mg.gov.br/governo/contadoria_geral/lrf/16-2018/bimestre6/anexo12.pdf. Acesso em: 01 jun. 2019.

⁶ BRASIL. Cálculo do % aplicado em Saúde – Conforme LC 141/2012. 6º bimestre. 2018 Disponível em: http://siops.datasus.gov.br/rel_perc_LC141.php?S=1&UF=31;&Ano=2018&Periodo=2&g=0&e=1. Acesso em: 01 jun. 2019.

Gráfico 10 – Despesa em Saúde em transferências vinculadas da União⁽¹⁾ para livre utilização em valores reais⁽²⁾ – Minas Gerais – 2012 a 2018

(R\$ em milhões)



Fonte: SEPLAG/SCPPO. Créditos Iniciais. Sistema Orçamentário (SISOR-MG). Créditos autorizados, Despesa Empenhada, Despesa Liquidada e Despesa Paga. Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI-MG). Elaboração Própria.

Nota: (1) As fontes de transferências vinculadas da União variaram de nome e foram desmembradas ou agregadas ao longo dos anos analisados. Foram somadas todas as fontes relativas a Recursos do SUS e a transferências da União.

(2) Atualizado pelo IPCA médio de 2018

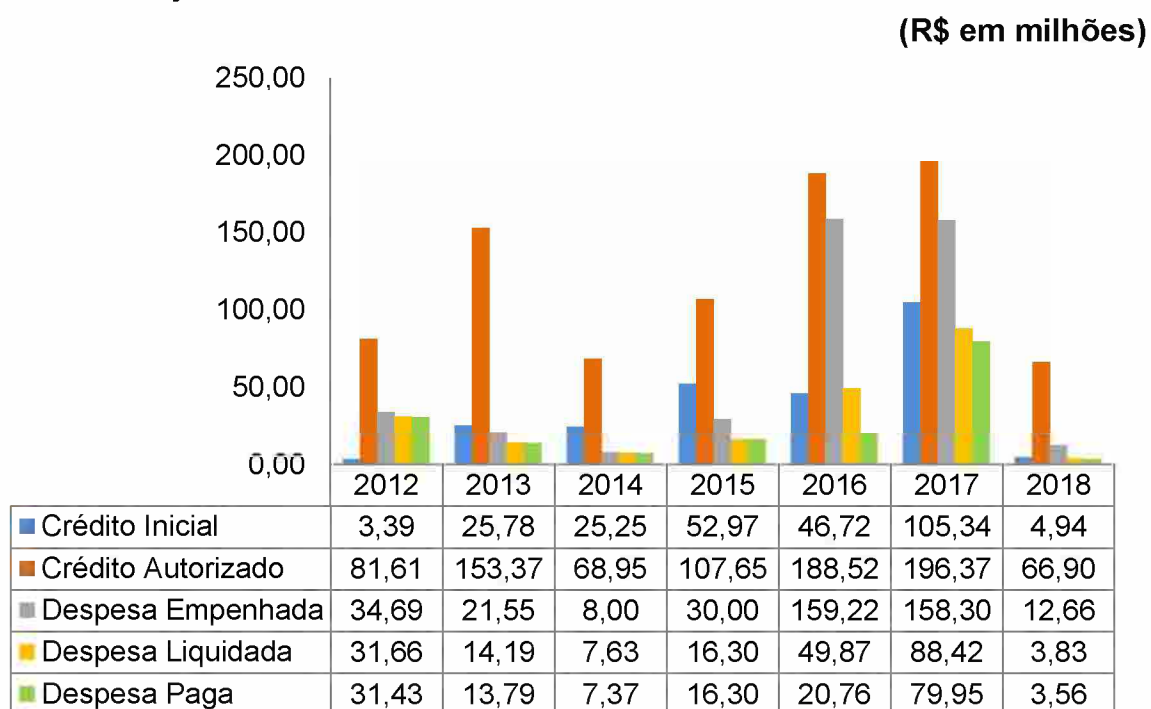
Os recursos disponibilizados por meio de transferências vinculadas da união oscilaram consideravelmente ao longo dos anos analisados, o que pode estar ligado às questões econômicas que influenciaram as receitas da união e, consequentemente, sua transferência de recursos aos demais entes. Houve um agravamento da crise econômica no país a partir de 2014, sendo que em 2015 “a economia apresentou um ponto de inflexão e ingressou em uma das mais graves crises de sua história” (ARAUJO; ARAUJO; VINHAES, 2018).

Entre 2012 e 2014, essa fonte teve um maior volume de recursos, além de menor hiato entre valores planejados e executados quando comparado aos anos seguintes. Em 2015, período em que ocorreu o agravamento da crise, houve uma queda abrupta dos recursos. Essa situação pode justificar o aumento de recursos

ordinários como forma de financiamento neste ano, conforme apontado pelo gráfico 10. Em 2016 e 2017 o descolamento entre as fases de execução da despesa se intensificou, principalmente na fase financeira. Já em 2018 a situação regularizou-se, apresentando uma situação semelhante à dos primeiros anos, o que pode estar relacionado a recuperação econômica deste período.

Outra fonte que merece destaque é a de Convênios, Acordos e Ajustes, pois, para conseguir este recurso, é necessário uma maior negociação e capacidade técnica para apresentar os projetos e cumprir as exigências. A despesa em saúde para livre utilização financiada por esta fonte está apresentada no gráfico 11.

Gráfico 11 - Despesa em Saúde na fonte de Convênios, Acordos e Ajustes⁽¹⁾ para livre utilização em valores reais⁽²⁾ – Minas Gerais – 2012 a 2018



Fonte: SEPLAG/SCPPO. Créditos Iniciais. Sistema Orçamentário (SISOR-MG). Créditos autorizados, Despesa Empenhada, Despesa Liquidada e Despesa Paga. Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI-MG). Elaboração Própria.

Nota: (1) Considera todas as fontes de convênios, acordos e ajustes, provenientes da União, de Municípios, de outros estados e de organizações particulares.

(2) Atualizado pelo IPCA médio de 2018.

Os recursos disponibilizados e a execução dos convênios, acordos e ajustes sofreram oscilações entre 2012 e 2018. No entanto, o que é possível perceber em todos os anos é que ocorram suplementações de crédito que não foram executadas. Os anos de 2016 e 2017 destacam-se por terem tido níveis elevados de empenho comparados aos anos anteriores, mas sem liquidação e pagamento

correspondentes. No ano de 2018 ocorreram os níveis mais baixos de execução no período analisado. O descolamento entre as fases de despesa pode ter como origem a dificuldade financeira enfrentada pelos demais entes da federação, o que compromete a liberação de recursos, e a dificuldade técnica para cumprimento dos requisitos exigidos para realização de cada convênio.

A não execução desta fonte pode ser prejudicial às políticas públicas, pois são recursos que o setor público pode buscar e utilizar para cobrir projetos que muitas vezes são inviáveis dentro do orçamento do estado. Como já foi apresentado, este é comprometido com despesas rígidas e de pouca discricionariedade, de forma que estas parcerias podem ser um meio para amenizar a situação.

Com relação a volume de recursos, dentre as outras fontes que compõe a procedência de livre utilização vale mencionar a de Contribuição do servidor do estado aos institutos de previdência e a de Contribuição patronal do estado aos institutos de previdência, que na saúde são utilizadas exclusivamente pelo IPSM e pelo IPSEMG e que representam a maior parte do planejamento destas unidades orçamentárias.

Retornando as demais procedências apresentadas pela tabela 1, serão analisadas as despesas provenientes de demandas de participação popular (emendas cidadãos) e de emendas parlamentares. Essas procedências são financiadas exclusivamente pela fonte de recursos ordinários.

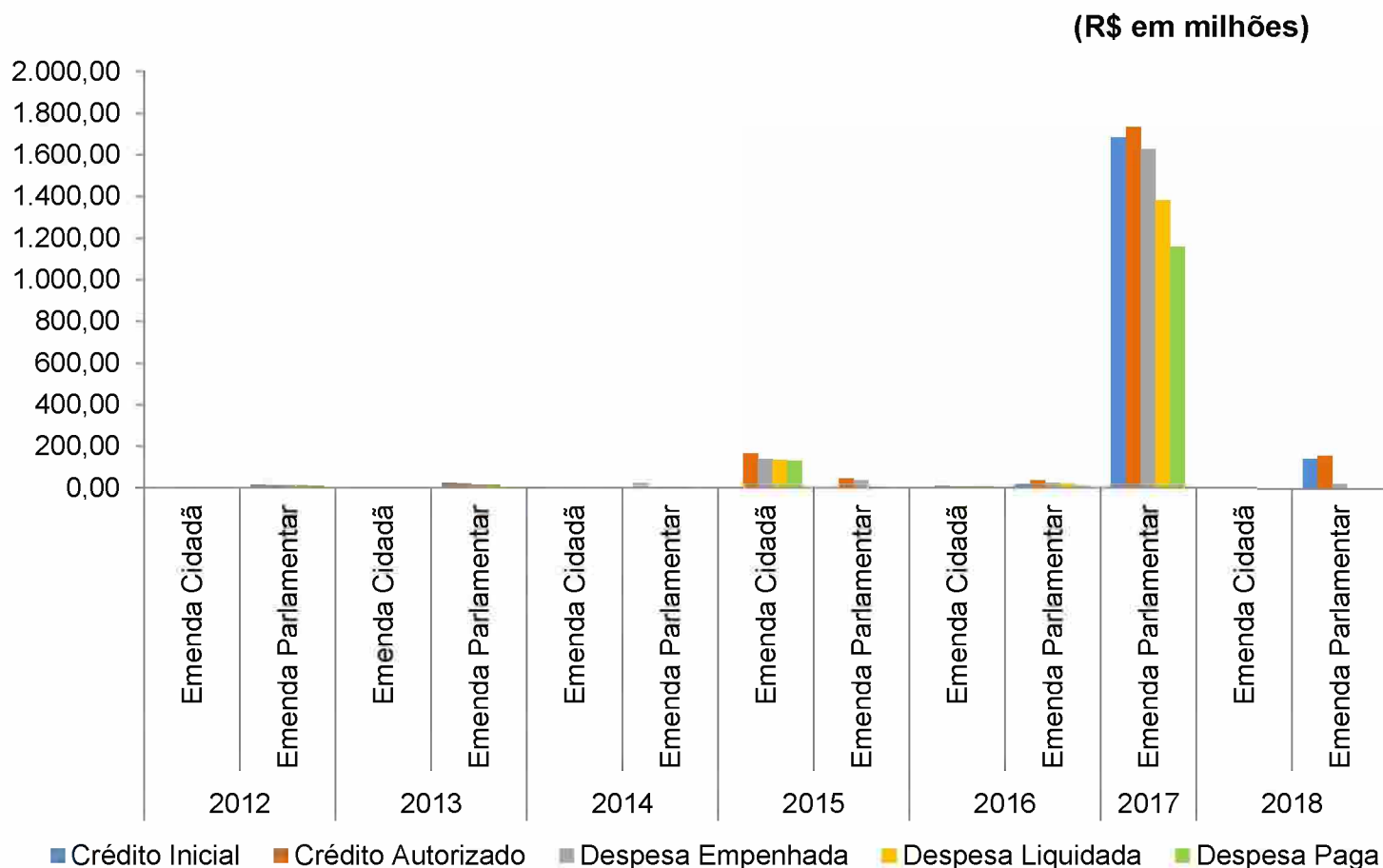
As emendas cidadãos têm origem no processo de participação popular na construção do orçamento público. Anualmente ocorrem discussões acerca do PPAG na Assembleia Legislativa nas quais a população apresenta suas demandas, por meio de áreas temáticas e constroem as emendas que são apresentadas pela Comissão de Participação Popular para apreciação dos deputados.

As emendas parlamentares têm origem na destinação de recursos por parte dos deputados estaduais para programas de seu interesse. Em 2018, foi aprovado o orçamento impositivo no estado de Minas Gerais⁷, que obriga a execução das emendas parlamentares de indicação individual e vincula a destinação de metade destes recursos à saúde.

⁷ Emenda à Constituição de Minas Gerais nº 96, de 26 de julho de 2018.

O gráfico 12 apresenta a despesa em saúde em emendas cidadãs e parlamentares.

Gráfico 12 – Despesa em Saúde nas procedências de Emenda Cidadã e Emenda Parlamentar em valores reais⁽¹⁾ – Minas Gerais – 2012 a 2018



Fonte: SEPLAG/SCPPO. Créditos Iniciais. Sistema Orçamentário (SISOR-MG). Créditos autorizados, Despesa Empenhada, Despesa Liquidada e Despesa Paga. Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI-MG). Elaboração Própria.

Nota: (1) Atualizado pelo IPCA médio de 2018.

No geral a destinação de recursos para emendas na saúde não é grande. No caso das cidadãs, estas representam, em média, 0,01% do orçamento anual. Já as parlamentares são, em média, 2,7% dos recursos disponibilizados em saúde.

Apesar da baixa relevância das emendas cidadãs na construção do orçamento em saúde, este ainda cumpre seu papel como esfera de participação popular, pois, conforme foi apontado pelo técnico do SES, o planejamento da saúde é construído de forma participativa, por meio de deliberações e aprovações em fóruns e conselhos.

Em relação às emendas parlamentares, estas tiveram um comportamento atípico em 2017, no qual sua porcentagem chegou a 16% dos recursos em saúde. Um dos motivos para tal pode ser as negociações políticas envolvidas no período pré-eleitoral, pois em 2018 ocorrem eleições tanto para governador quanto para deputados.

Quanto à execução, não é possível estabelecer um padrão. No entanto, a não execução das emendas parlamentares pode estar relacionada as negociações políticas que envolvem esta despesa.

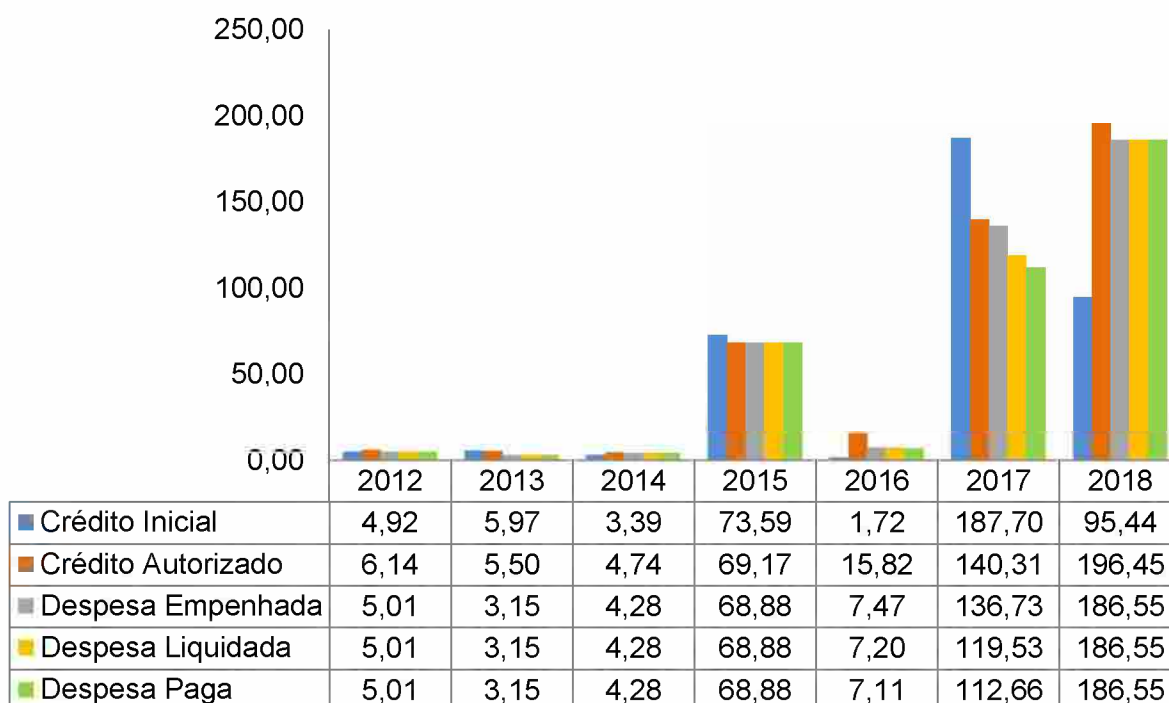
Com a exigência da aplicação de um percentual das emendas impositivas na saúde, a tendência é que nos próximos anos as emendas parlamentares tornem-se mais relevante no planejamento desta função. No entanto, foi apontado durante a entrevista que em 2019 não houve aumento nos recursos destinados à saúde, mas uma adequação dentro do orçamento, retirando da procedência de livre utilização e realocando nas emendas parlamentares. Na visão do técnico isso seria prejudicial ao planejamento, uma vez que a decisão sobre a despesa passaria a ser feita por critério políticos eleitoreiros.

Em outra perspectiva, foi apontado em fala do Senador Anastasia que o orçamento impositivo aumenta a responsabilidade dos parlamentares na construção do orçamento, pois estes devem identificar os bons projetos para os quais os recursos serão enviados. Além disso, sobre o papel do legislativo na construção do orçamento, foi apontado que atualmente há maior reconhecimento da sociedade brasileira acerca da importância deste Poder no orçamento e maior conscientização dos próprios legisladores acerca da importância da peça orçamentária.

No que tange as demais procedências apresentadas na tabela 1, a de auxílios apresenta um comportamento que chama atenção. A execução desta despesa está apresentada no gráfico 13.

Gráfico 13 – Despesa em saúde na procedência de Auxílios em valores reais⁽¹⁾ – Minas Gerais – 2012 a 2018

(R\$ em milhões)



Fonte: SEPLAG/SCPPO. Créditos Iniciais. Sistema Orçamentário (SISOR-MG). Créditos autorizados, Despesa Empenhada, Despesa Liquidada e Despesa Paga. Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI-MG). Elaboração Própria.

Nota: (1) Atualizado pelo IPCA médio de 2018.

Entre 2012 e 2014 o recurso disponibilizado para auxílios foi, em média, de 0,05% do orçamento anual. Em 2015 sofreu um aumento, mas houve uma nova baixa em 2016. Os anos de 2017 e 2018 se destacam pelo crescimento desta despesa, que passou a representar 1,8 e 1% dos recursos disponibilizados para saúde em cada ano, respectivamente. Quanto à execução, todos os valores empenhados foram pagos.

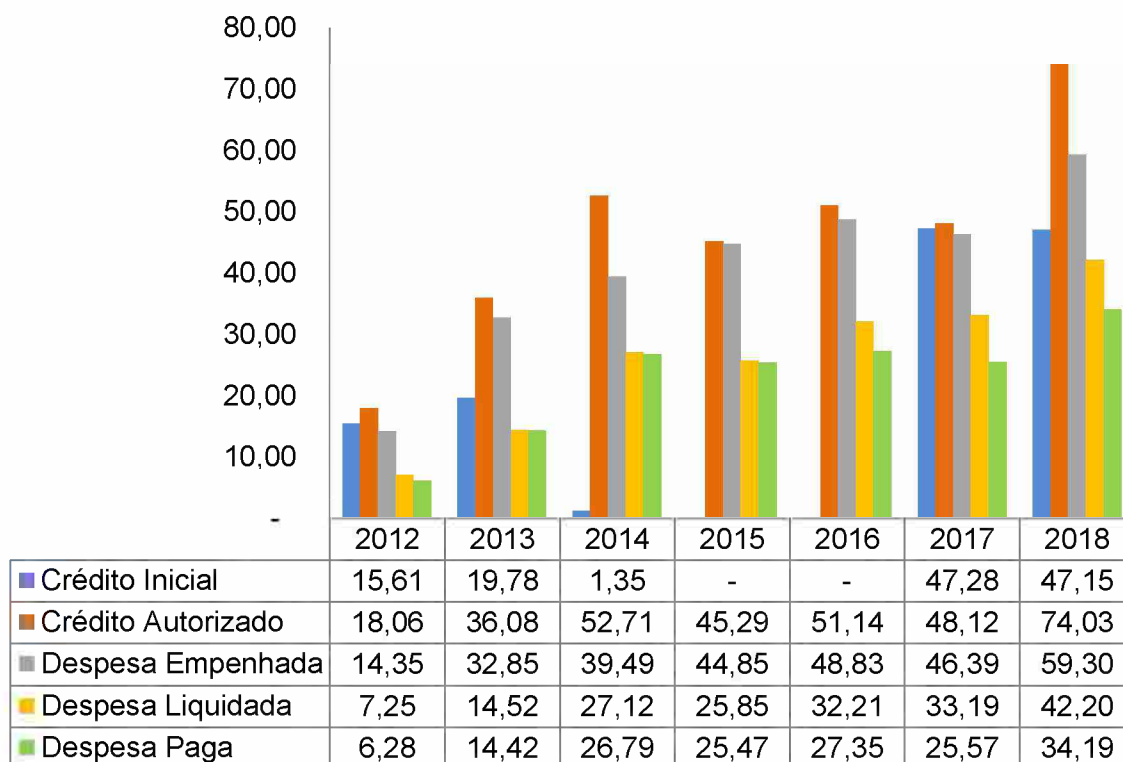
O aumento concedido via auxílios tem relação com negociações políticas. A concessão de auxílios é uma forma de o governo aumentar a remuneração dos servidores sem impacto no seu gasto com pessoal, uma vez que estes são contabilizados como outras despesas correntes. Essa é uma estratégia benéfica do ponto de vista político, pois ameniza a porcentagem de gastos com pessoal, que possui um teto imposto pela LRF.

Em 2017 o gasto nesta procedência concentrou-se no FES, já em 2018 foi na FHEMIG. O aumento de auxílios nestes anos pode estar relacionado ao agravamento da crise fiscal do estado e da impossibilidade de aumento nos vencimentos básicos dos servidores, de forma que esta despesa é utilizada para suprir as demandas corporativistas que porventura aconteçam. Quanto à fonte de financiamento, aproximadamente 93% desta despesa é proveniente de recursos ordinários.

Outra procedência apresentada pela tabela 1 é a de recursos recebidos de outra unidade orçamentária para livre utilização, apresentado pelo gráfico 14.

Gráfico 14 - Despesa em Saúde na procedência de recursos recebidos de outras unidades orçamentárias para livre utilização em valores reais⁽¹⁾ - Minas Gerais – 2012 a 2018

(R\$ em milhões)



Fonte: SEPLAG/SCPPO. Créditos Iniciais. Sistema Orçamentário (SISOR-MG). Créditos autorizados, Despesa Empenhada, Despesa Liquidada e Despesa Paga. Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI-MG). Elaboração Própria.

Nota: (1) Atualizado pelo IPCA médio de 2018.

Esta procedência esteve presente, em todos os anos, na PMMG e no CBMMG, sendo financiada pela fonte de contribuição patronal do estado aos institutos de previdência. As ações que são desenvolvidas com este recurso são as de assistência médica, odontológica e psicológica dos bombeiros e dos policiais militares. Para uma análise mais completa seria necessário saber qual a unidade financiadora da despesa, ou seja, de quem o recurso está sendo transferido.

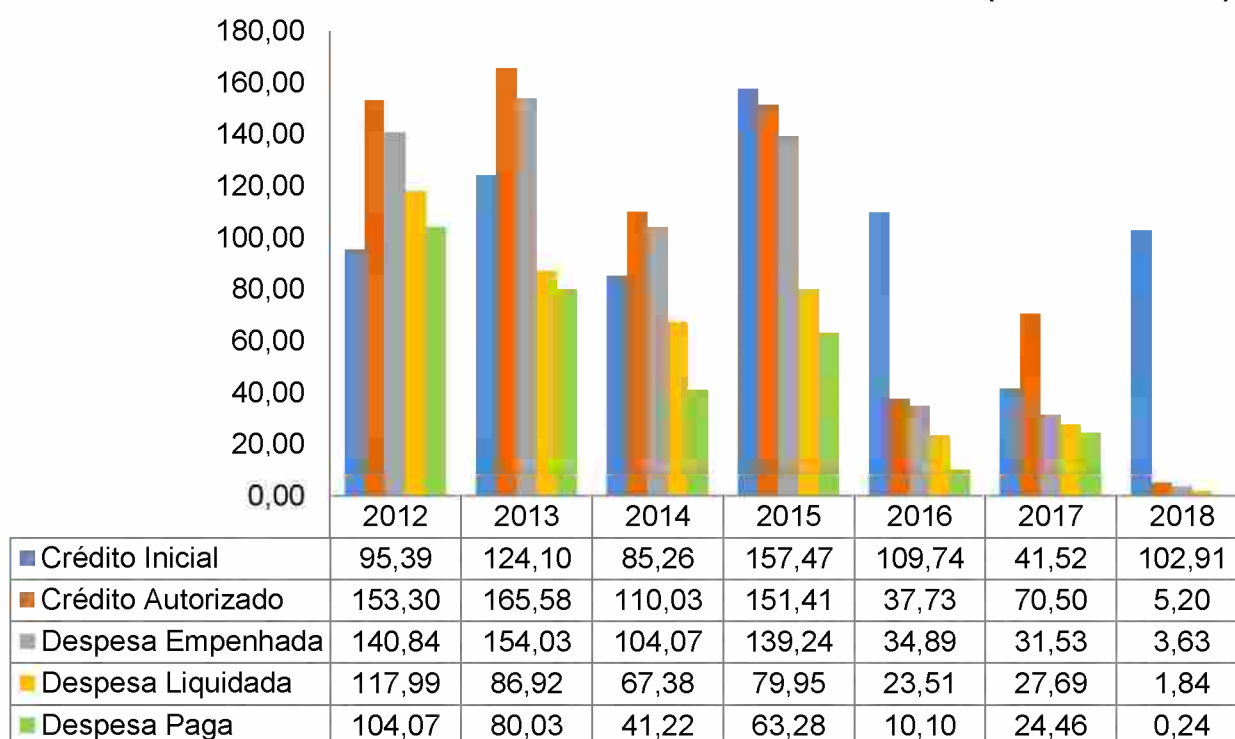
Quanto à execução, o hiato está principalmente na liquidação, o que pode indicar que não houve a demanda esperada por estes serviços. No entanto, esta frustração deveria ser adequada no momento da revisão do PPAG. Já o pagamento

começou a ficar prejudicado a partir de 2016, podendo estar ligado ao agravamento da situação fiscal do estado neste período.

Para finalizar a análise por fonte e procedência na saúde, o gráfico 15 apresenta a despesa com contrapartidas de convênios, que se referem à parte com que o conveniente deve participar do valor total do convênio para a execução do objeto proposto.

Gráfico 15 – Despesa em Saúde na procedência de contrapartida em valores reais⁽¹⁾
- Minas Gerais – 2012 a 2018

(R\$ em milhões)



Fonte: SEPLAG/SCPPO. Créditos Iniciais. Sistema Orçamentário (SISOR-MG). Créditos autorizados, Despesa Empenhada, Despesa Liquidada e Despesa Paga. Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI-MG). Elaboração Própria.

Nota: (1) Atualizado pelo IPCA médio de 2018.

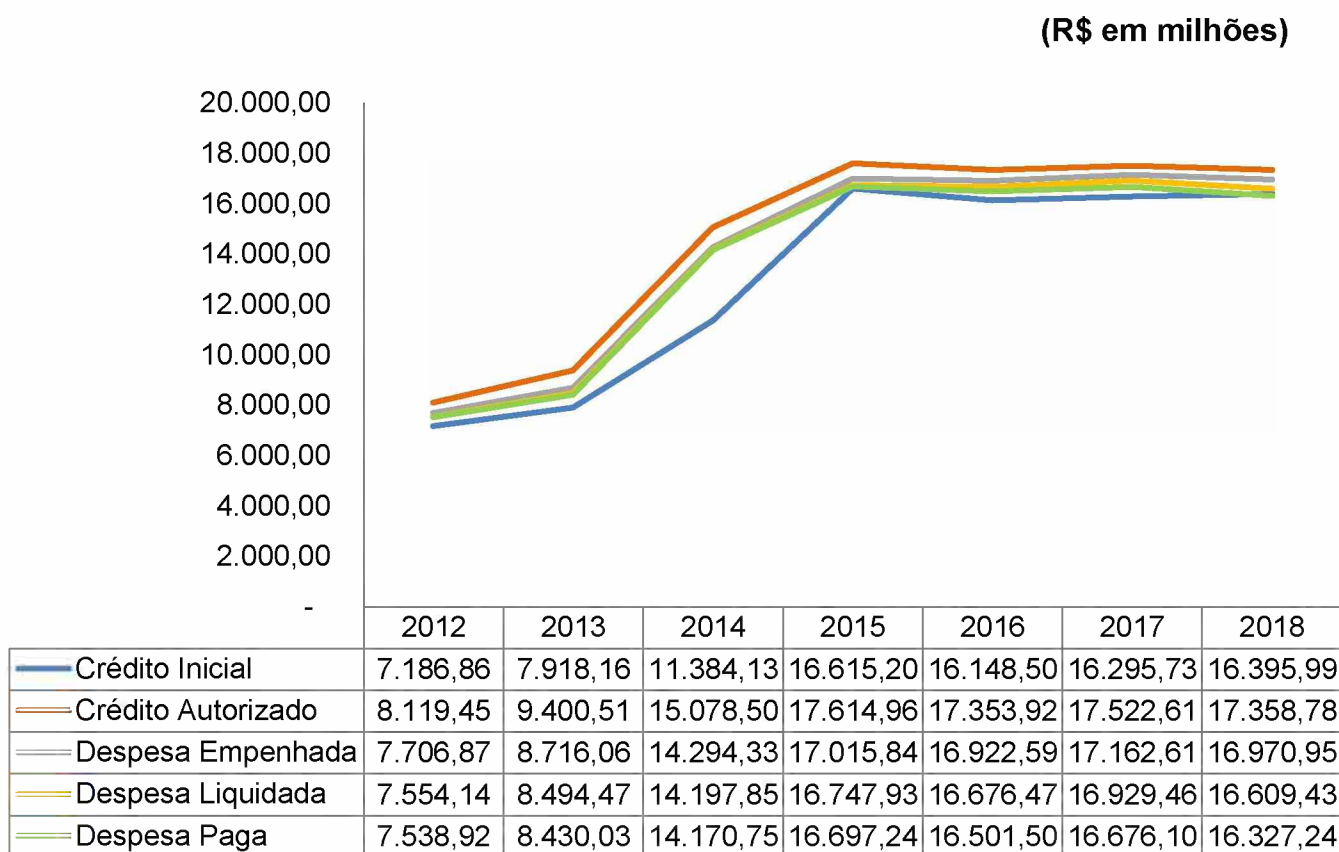
Em todos os anos analisados houve descolamento entre planejamento e execução, demonstrando uma dificuldade em concretizar a despesa. Isso indica, mais uma vez, que o estado firma os convênios, uma vez que ele realizou a contrapartida, mas não os executa. A análise desta despesa está relacionada a análise da fonte de convênios, acordos e ajustes feita a partir do gráfico 11, pois se o convênio ou outro acordo firmado não estão sendo executado, sua contrapartida, em consequência, também não será.

7.2 Segurança Pública

A segurança pública é apresentada pela Constituição de 1988 em seu artigo 144, como um dever do Estado, direito e responsabilidade de todos. No âmbito estadual, os órgãos permanentes são a Polícia Militar, o Corpo de Bombeiros Militar e a Polícia Civil.

Assim como saúde, a segurança pública consome grande parte dos créditos disponíveis na LOA, com o diferencial de ter aumentado sua participação no orçamento ao longo dos anos, como apresentado pelo gráfico 16. Esse gráfico apresenta o comportamento da despesa nesta função ao longo dos anos, tanto em sua fase orçamentária quanto financeira.

Gráfico 16 - Evolução da despesa em Segurança pública em valores reais⁽¹⁾ – Minas Gerais – 2012 a 2018



Fonte: SEPLAG/SCPPO. Créditos Iniciais. Sistema Orçamentário (SISOR-MG). Créditos autorizados, Despesa Empenhada, Despesa Liquidada e Despesa Paga. Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI-MG). Elaboração Própria.

Nota: (1) Atualizado pelo IPCA médio de 2018.

Pela linha de crédito inicial, é possível perceber o aumento que essa função recebeu em relação à disponibilidade de crédito no orçamento anual: em 2014 foram

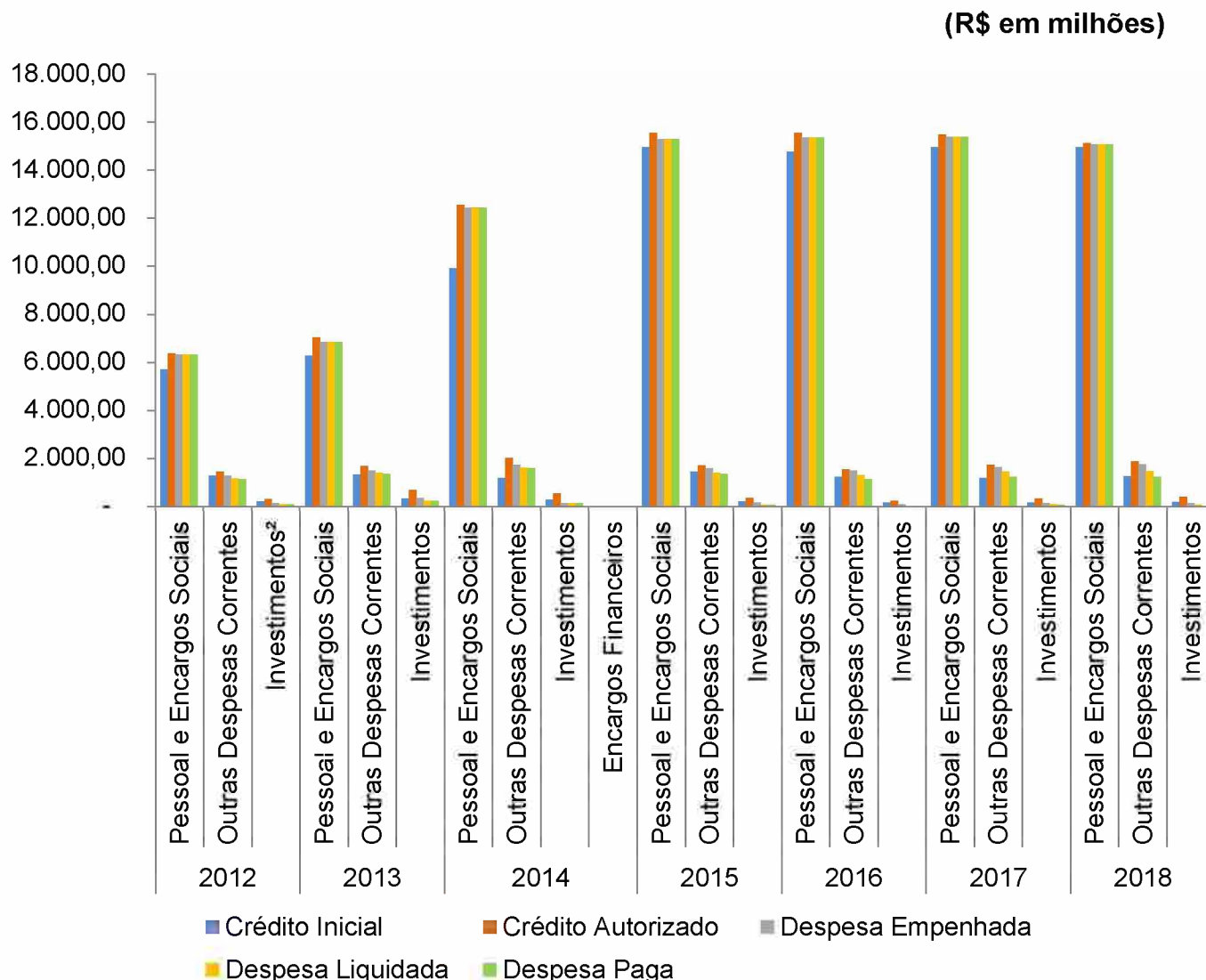
disponibilizados cerca de 43% de créditos a mais em relação ao ano anterior, em 2015 essa relação foi de 45%. Ao contrário do comportamento apresentado pela saúde, a segurança pública não possui um distanciamento tão grande em relação a valores planejados e executados. Em média, somente 4% dos créditos disponíveis não são empenhados, dos que são empenhados, 98% são liquidados, e destes, 99% são pagos.

Para entender melhor o comportamento das despesas em segurança pública, as subseções seguintes propõem-se a destrinchar o planejamento e a execução, analisando a despesa na ótica de suas classificações por grupo de despesa, Unidade Orçamentária e Ação e Fonte e Procedência, considerando crédito inicial, crédito autorizado, despesa empenhada, despesa liquidada e valor pago orçamentário.

7.2.1 Grupo de Despesa

O grupo de despesa permite observar qual tem sido o objeto do gasto na função segurança pública. O gráfico 17 apresenta a despesa em segurança pública entre 2012 e 2018 considerando esta classificação.

Gráfico 17 - Despesa em segurança pública por Grupo de Despesa em valores reais⁽¹⁾
– Minas Gerais – 2012 a 2018



Fonte: SEPLAG/SCPPO. Créditos Iniciais. Sistema Orçamentário (SISOR-MG). Créditos autorizados, Despesa Empenhada, Despesa Liquidada e Despesa Paga. Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI-MG). Elaboração Própria.

Nota: (1) Atualizado pelo IPCA médio de 2018.

(2) Os grupos de despesa de Investimentos e de Inversões Financeiras foram agregados.

Ao analisar mais detalhadamente a despesa da segurança pública, percebe-se que em todos os anos o grupo de despesa com maior participação é o de Pessoal e Encargos Sociais, representando em média 86% do orçamento. No entanto, a expressão deste grupo aumentou principalmente entre 2013 e 2014, quando passaram de 79,21% para 87,06% dos créditos disponíveis na LOA de cada ano. Nos anos seguintes essa porcentagem aumentou ainda mais, chegando a representar aproximadamente 91% dos créditos iniciais em 2018.

Um fator que está relacionado à crescente dos gastos com pessoal na Segurança Pública foi o aumento salarial concedido às carreiras militares (polícia militar e bombeiros), aprovado em 2011, na forma da Lei 19.576/2011. O valor total do reajuste foi de 72%, aplicado de forma escalonada entre 2011 e 2015: 7% em 2011 e aumentos progressivos de 10, 13, 15, 14 e 15% nos anos seguintes, respectivamente. O impacto orçamentário é grande, uma vez que o benefício estendeu-se a servidores ativos, inativos e pensionistas.

É possível perceber, então, que este grupo foi responsável pelo grande crescimento das despesas com segurança pública observado, principalmente, nos anos de 2014 e 2015. Com relação aos valores empenhados, liquidados e pagos para este grupo percebe-se que são muito próximos: em média 99% dos créditos disponibilizados são empenhados e todas as despesas empenhadas são liquidadas e pagas. Por se tratar da maior parcela do gasto para esta função, explica-se o porquê das linhas apresentadas no gráfico 16 estarem tão próximas.

Em relação ao grupo de Outras Despesas Correntes, este possui um hiato maior em relação a planejado e executado. Do crédito autorizado, em média 91,29% é empenhado, dos quais 89,98% são empenhados e 92,15% são pagos. No entanto, a fase financeira da despesa tem ano a ano, se afunilado, principalmente no pagamento. Em 2012 99% das despesas liquidadas foram pagas, valor que foi diminuindo gradativamente a cada ano – é importante considerar que a porcentagem de despesas liquidadas também tem diminuído, em cerca de 1% a cada ano – até atingir o percentual de 84% em 2018.

Durante a entrevista com a técnica da PMMG foi reforçada a dificuldade envolvida no planejamento das outras despesas correntes, principalmente em decorrência da diferença entre recursos orçamentários e a disponibilidade financeira. Segundo ela, o déficit já é previsto no momento do planejamento e ao longo da execução torna-se necessário realizar remanejamento entre as ações para atender as demandas prioritárias.

Como que eu faço o planejamento com os gestores: “olha, qual seria o ideal, o necessário? Qual o seu mínimo necessário?” E aí dentro no mínimo necessário, também não dá. Não dá para atender o mínimo e o seu limite é tanto. Planeja o que é possível pagar dentro deste limite. Aí a gente vai fazendo estas peneiras. (Técnica da PMMG)

O grupo de investimentos tem sido cada vez menos expressivo no orçamento anual da segurança pública, sendo que em 2012 representava 4,15% de suas despesas, e diminuiu gradativamente até atingir, aproximadamente, 1% em 2018. Apesar desse comportamento, anualmente ocorrem suplementações dentro deste grupo, demonstrando que o investimento deixa de ser um planejamento priorizado na LOA e passa a depender de negociações do órgão e de pedidos de autorização de abertura de créditos suplementares.

Em relação a estes cortes, o subsecretário de planejamento afirma que são em decorrência da crise financeira do estado, pois com a queda dos recursos as despesas correntes são priorizadas.

Esta perspectiva é corroborada pela fala da técnica da PMMG, que aponta o investimento como uma política de governo que deixou de ser priorizada. Com os cortes neste grupo de despesa, ela apontou a necessidade de buscar os recursos por outros meios: em emendas parlamentares, celebração de convênios e em Termos de Ajustamento de Conduta (TAC)⁸. Isso explica a ausência de recursos no orçamento e as suplementações que ocorrem anualmente.

Além da situação delicada apresentada no planejamento, a execução também é comprometida. Ao comparar os valores empenhados em relação ao crédito autorizado, percebe-se um grande estreitamento ainda na fase orçamentária da despesa: em 2012 somente 43,09% do crédito foi empenhado, para os outros anos essa proporção foi de 53, 27, 43, 36, 43, e 39%, respectivamente. A execução é mais frágil ao analisar os valores liquidados e pagos. Em média, somente 56,26% das despesas empenhadas são liquidadas e, destas, 81% são efetivamente pagas. Esse cenário de baixa execução dos investimentos pode causar prejuízos ao erário público, por exemplo, com obras inacabadas e com menor acesso a novas tecnologias que trazem mais efetividade e produtividade.

⁸ O TAC consiste em um instrumento que atende os critérios da Lei 7.347/1985 (Lei da Ação Civil Pública), pelo qual o ente recebe recursos financeiros para atender atividades de interesse público e efetivação de direitos fundamentais. Os recursos têm origem na resolução negociada de conflitos que envolvem direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos realizada pelo Ministério Público com condenação em dinheiro, que pode ser transferido a instituições de interesse social.

7.2.2 Unidade Orçamentária

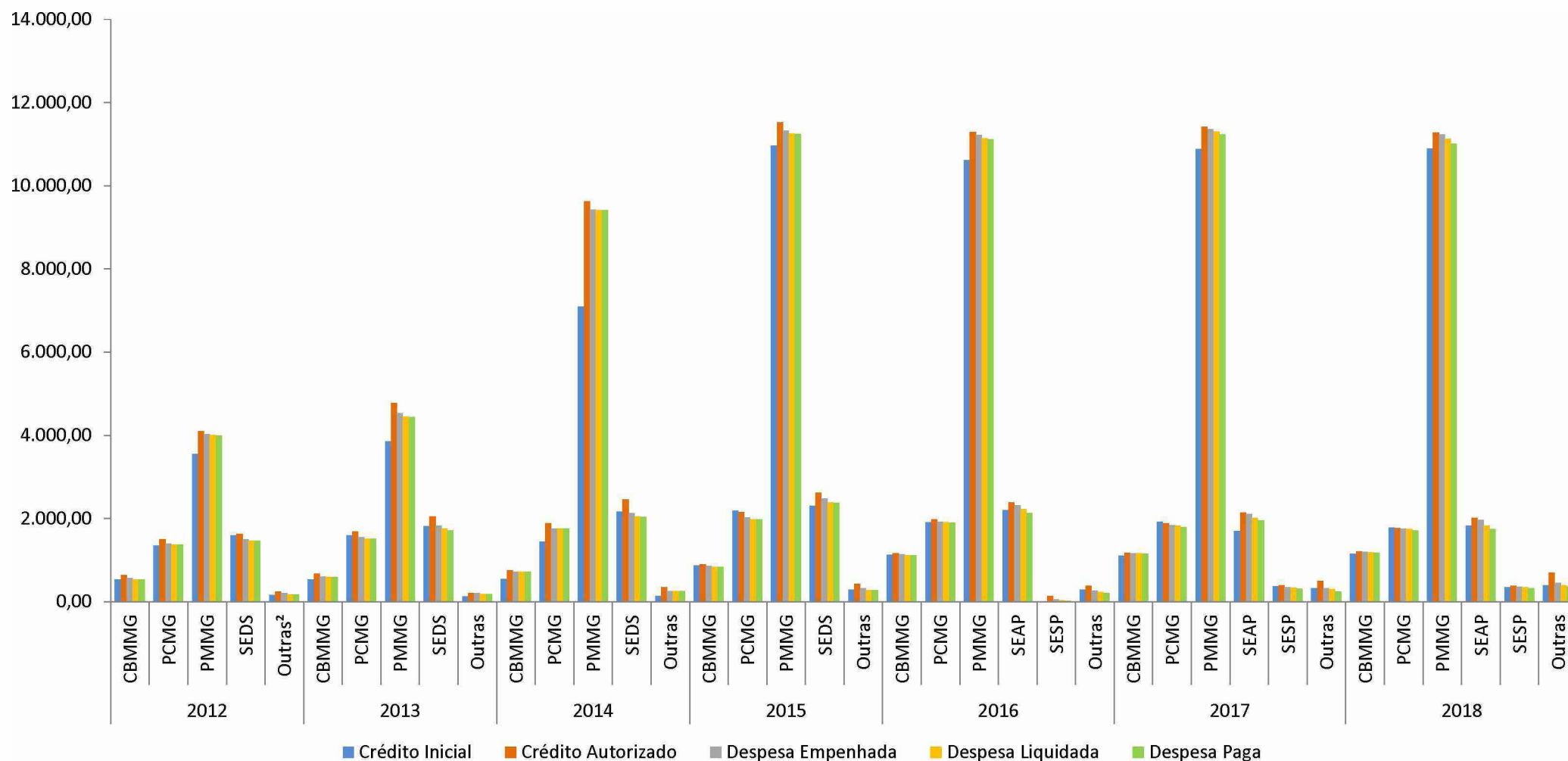
Dentre os órgãos que desenvolveram ações de segurança pública entre 2012 e 2018, os que aparecem em todos os anos são a Polícia Militar de Minas Gerais, o Corpo de Bombeiros de Minas Gerais, o Departamento de Trânsito de Minas Gerais, o Fundo Penitenciário Estadual, o Gabinete Militar, a Polícia Civil de Minas Gerais e a Secretaria Estado de Desenvolvimento Social – desmembrada em Secretaria de Estado de Segurança Pública e Secretaria de Estado de Administração Prisional em 2016.

O maior quantitativo de ações desenvolvidas está na SEDS, com uma média de 28 ações por ano, sendo que com a reforma administrativa de 2016, a maior parte destas ficou sob responsabilidade da SESP. Em seguida aparecem a PMMG e a PCMG, com uma média de 17 e 15 ações por ano, respectivamente. Além destes, vale destacar o CBMMG, o DETRAN e o Gabinete Militar, o primeiro com uma média de 8, o segundo e o último de 3 ações desenvolvidas anualmente, cada.

A execução da despesa por Unidade Orçamentária está representada no gráfico 18.

Gráfico 18 - Despesa em Segurança Pública por Unidade Orçamentária em valores reais⁽¹⁾ - Minas Gerais - 2012 a 2018

(R\$ em milhões)



Fonte: SEPLAG/SCPPO. Créditos Iniciais. Sistema Orçamentário (SISOR-MG). Créditos autorizados, Despesa Empenhada, Despesa Liquidada e Despesa Paga. Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI-MG). Elaboração Própria.

Nota: (1) Atualizado pelo IPCA médio de 2018.

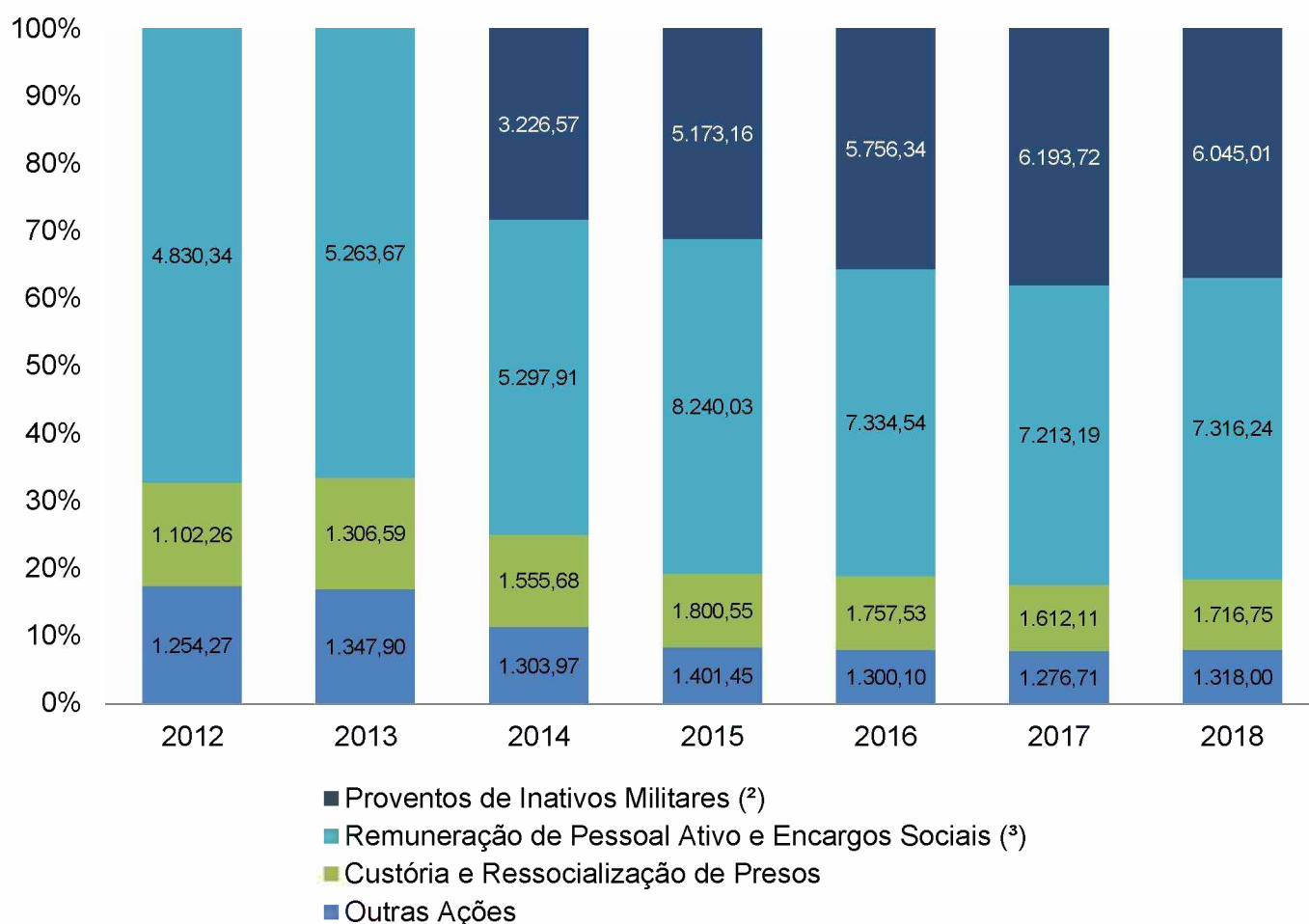
(2) O grupo "Outras" refere-se às despesas do DETRAN, FPE e Gabinete Militar. Além destas, somam-se as demais unidades orçamentárias que desenvolveram ações esporádicas na segurança pública, sendo elas: Defensoria Pública, DEOP, DEER e FEAS.

Apesar da SEDS desenvolver o maior volume das ações, é a Polícia Militar que concentra maioria dos créditos disponibilizados para a Segurança Pública. Também é possível perceber que o crescimento observado na função deu-se, em grande parte, dentro deste órgão, o que corrobora com a hipótese levantada anteriormente de que o aumento dado aos militares poderia ter causado o crescimento das despesas. Quanto à execução, não há nenhum órgão com comportamento destoante, todos apresentam uma execução próxima ao que foi planejado.

Para entender melhor a despesa em segurança pública, pode-se destacar três ações, que juntas consomem, em média, 89% do orçamento total de cada ano, sendo elas a Custódia e Ressocialização de Presos, a Remuneração de Pessoal Ativo e os Encargos Sociais e Proventos de Inativos Militares. O gráfico 19 apresenta os créditos disponibilizados na LOA, com foco nestas ações.

Gráfico 19 - Créditos disponibilizados na LOA em segurança pública segundo as ações mais expressivas, em valores reais⁽¹⁾ - Minas Gerais - 2012 a 2018

(R\$ em milhões)



Fonte: SEPLAG/SCPPO. Créditos Iniciais. Sistema Orçamentário (SISOR-MG). Elaboração Própria.

Nota: (1) Dados ajustados a partir do IPCA acumulado de 2018.

(2) Considerando as ações da PMMG e do CBMMG.

(3) Considerando as ações da PMMG, PCMG, CBMMG, Gabinete Militar, SEDS, SESP e SEAP.

O primeiro ponto de atenção é a ação de Custódia e Ressocialização de Presos, executada pela SEDS até 2016 e pela SEAP desde então, e que consome cerca de 10% do orçamento anual, situação que pode se agravar com o crescimento constante da população carcerária no estado.

A ação de Proventos de Inativos Militares também merece destaque, uma vez que é o principal motivo para o aumento dos gastos apresentados no gráfico 15. Essa ação passou a ser considerada uma despesa de segurança pública a partir de 2014, sendo que anteriormente era classificada na função de Previdência Social. Nos orçamento, ela aparece em três unidades orçamentárias: na Polícia Militar, que

começou a ser contabilizada na segurança em 2014, no Corpo de Bombeiros, em 2016, e no Tribunal de Justiça Militar de Minas Gerais, que continua classificado na função de previdência.

Em entrevista com a técnica da PMMG ela não soube explicar a motivação para esta mudança, pois ela assumiu o cargo após esta decisão.

Esta ação tem tido um aumento gradativo, passando de 28,34% dos recursos em segurança pública em 2014, para 36,87% em 2018. Isso pode ser explicado pela inclusão da ação dos bombeiros em 2016, pelo crescimento do quantitativo de militares inativos e pelo aumento dos vencimentos básicos dado em 2012, que também se estendeu aos militares (policiais e bombeiros) da inativa – conforme o Estatuto dos Militares do Estado de Minas Gerais, os proventos dos militares da reserva e dos reformados corresponderão aos mesmos vencimentos dos militares da ativa.

Dentre as ações de pessoal ativo e inativo, a PM também é a unidade orçamentária com a maior destinação de recursos representando, em média, 66% dos créditos disponibilizados para remuneração de pessoal. Já na ação de Proventos de inativos militares, essa proporção é de 96,8%. Isso justifica o porquê de a Polícia Militar possuir o maior volume de despesas apresentado no gráfico 18.

O planejamento das despesas em segurança indica pressão para o crescimento dos gastos com pessoal, principalmente com os militares. Pelo lado dos ativos, a PM depende de pessoal para garantir a continuidade de suas ações de segurança. Pelo lado dos inativos, a tendência é o aumento dos gastos no longo prazo, uma vez que o quantitativo de militares reformados aumenta anualmente.

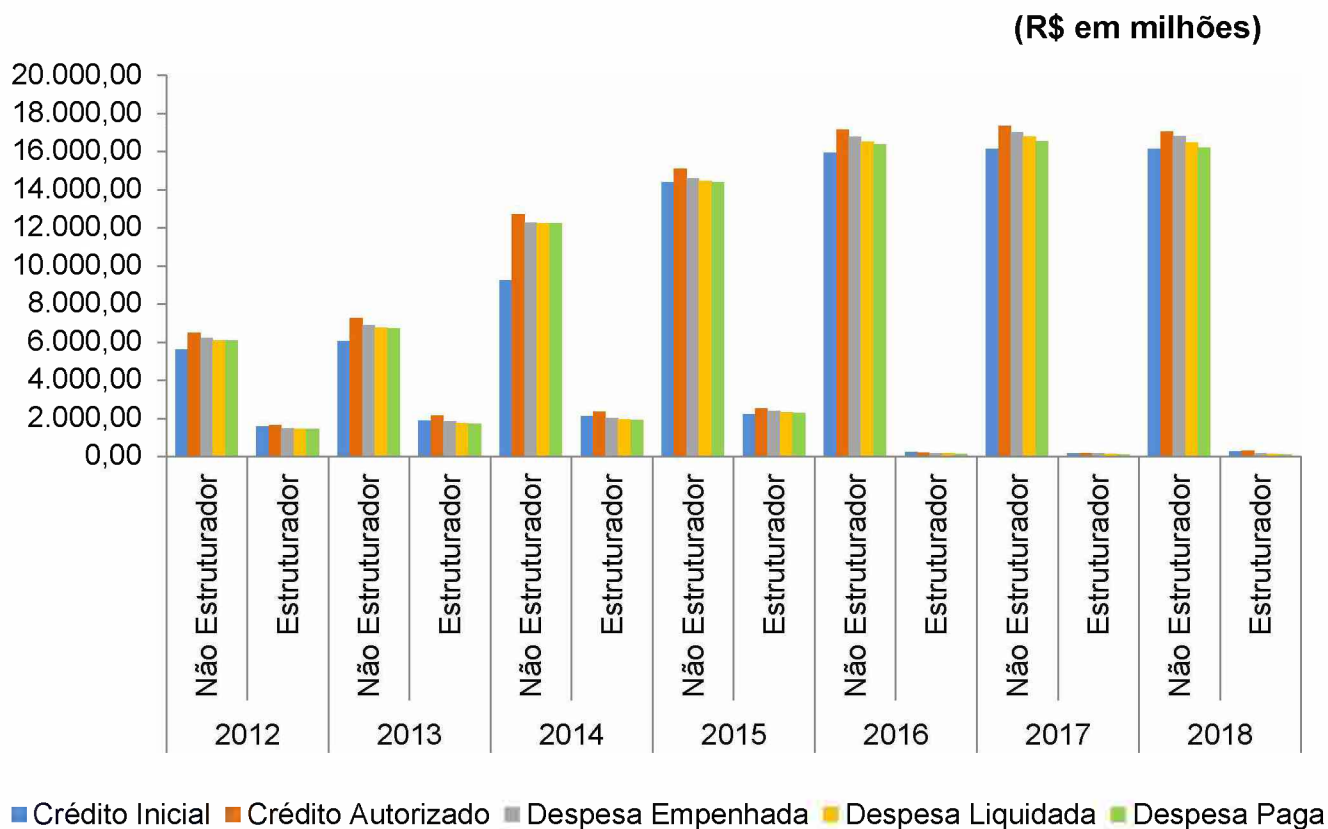
Durante a entrevista com a PMMG foi reforçado que o planejamento de pessoal ativo e inativo enfrenta uma situação delicada. O quantitativo de ativos vem diminuindo e a recomposição da força de trabalho não tem sido possível devido à situação financeira do estado e a não abertura de novos concursos. Considerando os inativos, a folha de pagamento já é maior que a dos ativos, apesar do quantitativo ser menor, e a pressão para este gasto tem aumentado com os militares correndo para entrar na reserva, devido à apreensão em relação a uma reforma da previdência. Nesse contexto foi apontado que o órgão tem buscado novas estratégias de policiamento como alternativa para amenizar a situação.

Além disso, o cenário apresentado no planejamento da segurança pública nesta subseção reflete, mais uma vez, a rigidez do orçamento e a baixa discricionariedade para alocação dos recursos. Em 2018, ao desconsiderarmos as ações destacadas no gráfico 19, restaram somente 10% dos créditos disponíveis para serem alocados nas demais ações de segurança pública como policiamento ostensivo, aplicação de penas alternativas, fiscalização de trânsito, políticas do socioeducativo, polícia investigativa, entre outras.

7.2.3 Indicador de Ação Governamental

Em um contexto de rigidez como esse, torna-se mais difícil a tomada de decisão sobre a alocação dos recursos. Uma forma que o governo teria de identificar suas ações estratégicas é por meio do Identificador de Ação Governamental, que classifica as ações em estruturadoras ou não-estruturadoras. O gráfico 20 apresenta a execução da despesa em segurança pública levando esta classificação em conta.

Gráfico 20 - Despesa em segurança pública por Identificador de Ação Governamental em valores reais⁽¹⁾ – Minas Gerais – 2012 a 2018



Fonte: SEPLAG/SCPPO. Créditos Iniciais. Sistema Orçamentário (SISOR-MG). Créditos autorizados, Despesa Empenhada, Despesa Liquidada e Despesa Paga. Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI-MG). Elaboração Própria.

Nota: (1) Atualizado pelo IPCA médio de 2018.

A maior parte dos recursos em segurança pública é destinada para as ações classificadas como “não estruturadoras”, que são aquelas que possuem acompanhamento geral e que não estão diretamente vinculadas à linha de atuação do governo. Percebe-se que, com o PPAG 2016-2019 houve uma expressiva diminuição dos projetos estruturadores, que são considerados como estratégicos, indicando uma mudança de postura em relação ao governo anterior. Um dos fatores que justificam a queda das ações estruturadoras é a ação de Custódia e Ressocialização de Presos ter mudado de classificação a partir de 2016, passando a ser considerada como de acompanhamento geral.

Quanto à execução, percebe-se que não há um grande descolamento entre planejamento e execução, independente do IAG.

Apesar de serem consideradas ações estratégicas, a fala da técnica da PMMG reforça que não existem grandes diferenças em relação às demais ações. No caso da Polícia Militar, o acompanhamento é feito internamente pela assessoria

estratégica, principalmente na ação de gestão da frota, pois esta consome um grande volume dos recursos do órgão. Foi apontado que a participação da SEPLAG neste processo não é ativa: um acompanhamento minucioso foi feito nos anos em que havia recursos para obras, mas atualmente, como os gastos são basicamente para cumprimento dos contratos, não ocorre um monitoramento externo constante.

7.2.4 Fonte e Procedência

A fonte e a procedência são classificações complementares que permitem compreender melhor a origem dos recursos que financiam determinada despesa. A tabela 2 apresenta os recursos disponibilizados na LOA entre 2012 e 2018 considerando as classificações por procedência.

Tabela 2 - Créditos Iniciais em Segurança Pública por procedência em valores reais⁽¹⁾
- Minas Gerais - 2012 a 2018

(R\$ em milhões)							
Procedência	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Livre Utilização	7.032,45	7.777,57	11.245,69	16.385,72	15.897,21	16.019,40	16.060,37
Recebido de outra unidade orçamentária para livre utilização	48,44	30,62	29,19	48,59	57,42	98,41	108,91
Contrapartida	-	10,23	-	30,84	10,66	-	28,03
Demandas de participação cidadã	6,26	0,39	2,08	6,89	1,71	0,90	2,69
Contrapartida de Operação de Crédito	-	-	-	7,23	13,31	-	-
Auxílios doença, funeral, alimentação, transporte e fardamento	98,70	97,56	101,98	131,95	163,76	152,07	192,84
Emendas Parlamentares	1,02	1,78	5,19	3,97	4,43	24,96	3,15
Total	7.186,86	7.918,16	11.384,13	16.615,20	16.148,50	16.295,73	16.395,99

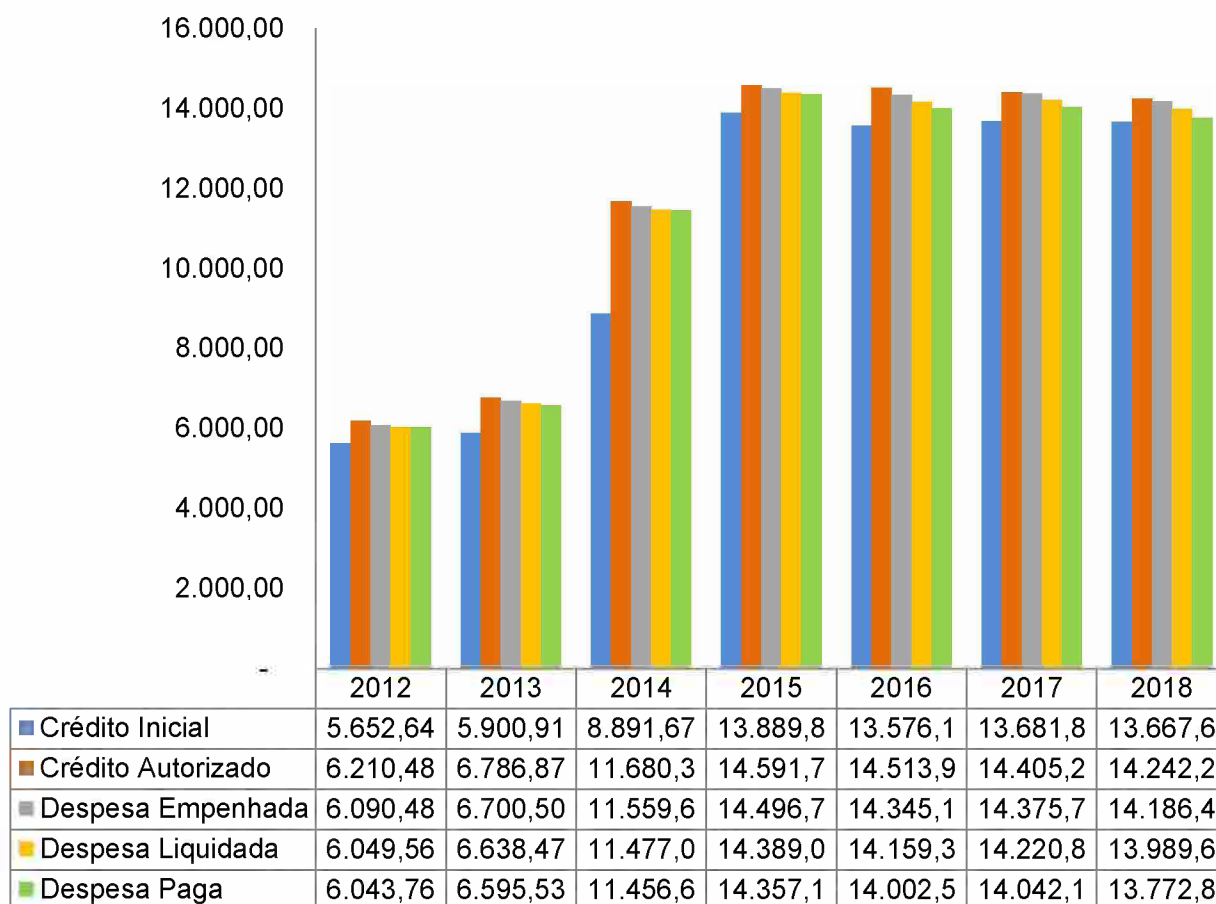
Fonte: SEPLAG/SCPPO. Créditos Iniciais. Sistema Orçamentário (SISOR-MG). Créditos autorizados, Despesa Empenhada, Despesa Liquidada e Despesa Paga. Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI-MG). Elaboração Própria.

Nota: (1) Atualizado pelo IPCA médio de 2018.

Assim como na saúde, a procedência mais relevante no orçamento da segurança pública é a de livre utilização. Neste caso, ela representa, em média, 98% dos créditos disponíveis na LOA. Dentre as fontes que financiam este gasto, a de maior volume é a de recursos ordinários, cuja execução é apresentada no gráfico 21.

Gráfico 21 – Despesa em Segurança Pública em Recursos Ordinários para Livre Utilização em valores reais(1) – Minas Gerais – 2012 a 2018

(R\$ em milhões)



Fonte: SEPLAG/SCPPO. Créditos Iniciais. Sistema Orçamentário (SISOR-MG). Créditos autorizados, Despesa Empenhada, Despesa Liquidada e Despesa Paga. Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI-MG). Elaboração Própria.

Nota: (1) Atualizado pelo IPCA médio de 2018.

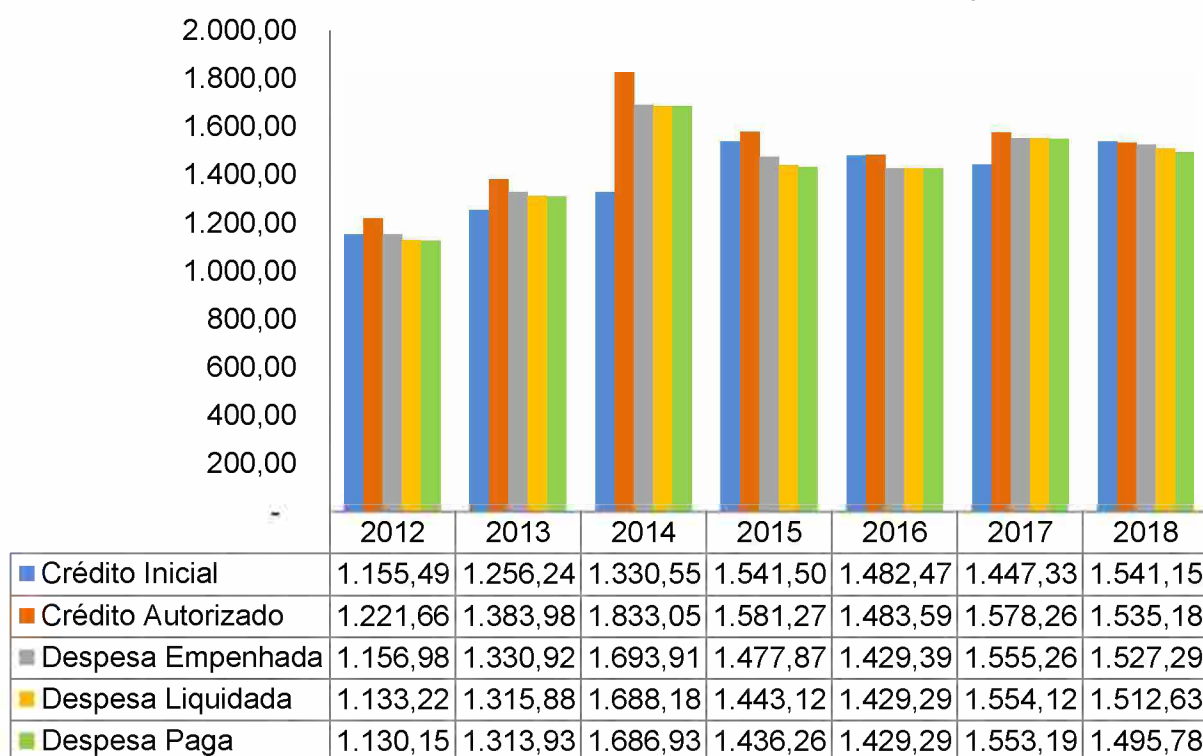
Os créditos disponibilizados em recursos ordinários mais do que dobraram entre 2012 e 2018. Esse aumento deu-se principalmente pelo crescimento das despesas com pessoal ativo e inativo, cuja principal fonte de financiamento é aquela decorrente da arrecadação de impostos. Quanto à execução, percebe-se que é muito alinhada aos valores planejados, mas isso se justifica, mais uma vez, devido às ações de pessoal.

O crescimento dos gastos financiados por recursos ordinários na segurança pública tende a criar uma situação delicada para o planejamento geral do estado, que tem a exigência legal de aplicar uma porcentagem destes recursos em saúde e educação. Como o gasto com pessoal é rígido, em situações de crise e queda de arrecadação, a divisão deste recurso nas diversas áreas que dependem de seu financiamento torna-se um desafio.

A segunda fonte mais expressiva no orçamento da segurança pública é a Taxa de Segurança Pública⁹. A despesa em segurança pública na procedência de livre utilização é apresentada pelo gráfico 22.

Gráfico 22 – Despesa em Segurança Pública em Taxa de Segurança Pública para Livre Utilização em valores reais⁽¹⁾ – Minas Gerais – 2012 a 2018

(R\$ em milhões)



Fonte: SEPLAG/SCPPO. Créditos Iniciais. Sistema Orçamentário (SISOR-MG). Créditos autorizados, Despesa Empenhada, Despesa Liquidada e Despesa Paga. Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI-MG). Elaboração Própria.

Nota: (1) Atualizado pelo IPCA médio de 2018.

A taxa de segurança pública foi utilizada, em maior parte, ao longo do período analisado para financiar despesas relativas à pessoal ativo. Entre 2012 e 2015 este gasto concentrava-se na Polícia Civil, a partir de então passou para a SEAP e a SESP. Assim como no caso dos recursos ordinários, o fato do gasto ser principalmente com pessoal explica o baixo descolamento entre planejado e executado.

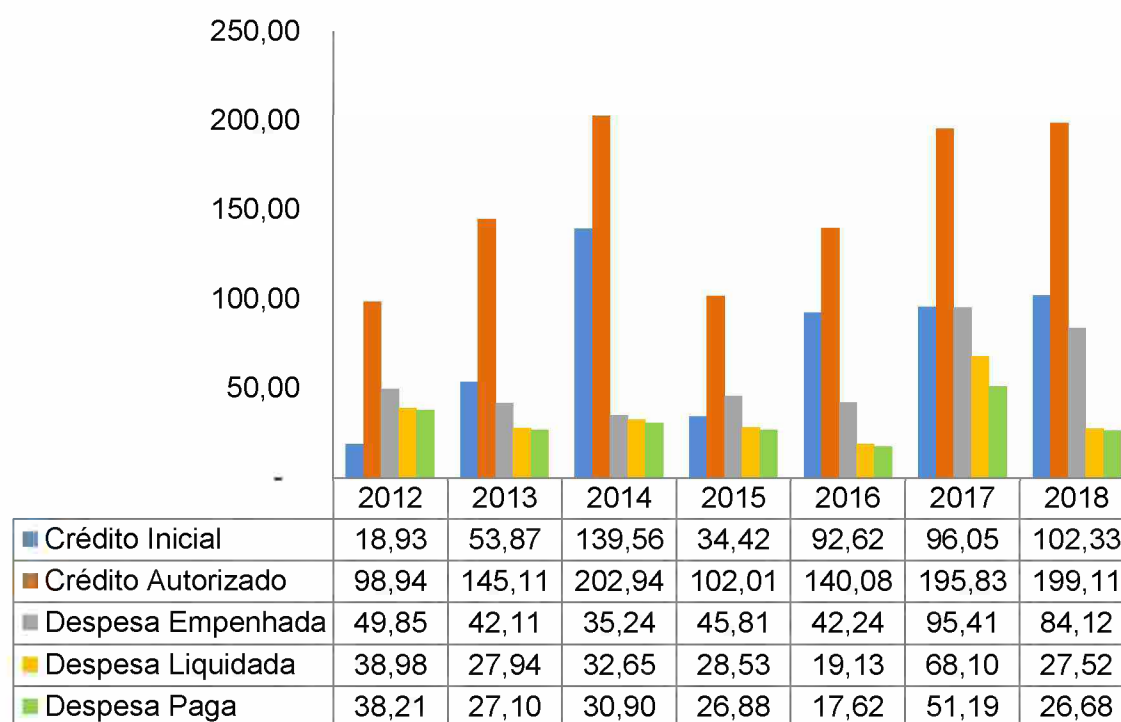
Outra fonte relevante para o planejamento em Segurança Pública é a de Convênios, Acordos e Ajustes. Na entrevista com a representante da PMMG foi apontado que os convênios com municípios e com a união são um meio importante para garantir despesas que ficam de fora do planejamento – principalmente aquelas

⁹ Regulamentada pela Lei nº 6.763, de 26 de dezembro de 1975.

relacionadas a investimentos – devido à falta de recursos do estado. O gráfico 23 apresenta a execução desta despesa entre 2012 e 2018.

Gráfico 23 - Despesa em Segurança Pública na fonte de Convênios, Acordos e Ajustes para Livre Utilização em valores reais⁽¹⁾ - Minas Gerais - 2012 a 2018

(R\$ em milhões)



Fonte: SEPLAG/SCPPO. Créditos Iniciais. Sistema Orçamentário (SISOR-MG). Créditos autorizados, Despesa Empenhada, Despesa Liquidada e Despesa Paga. Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI-MG). Elaboração Própria.

Nota: (1) Atualizado pelo IPCA médio de 2018.

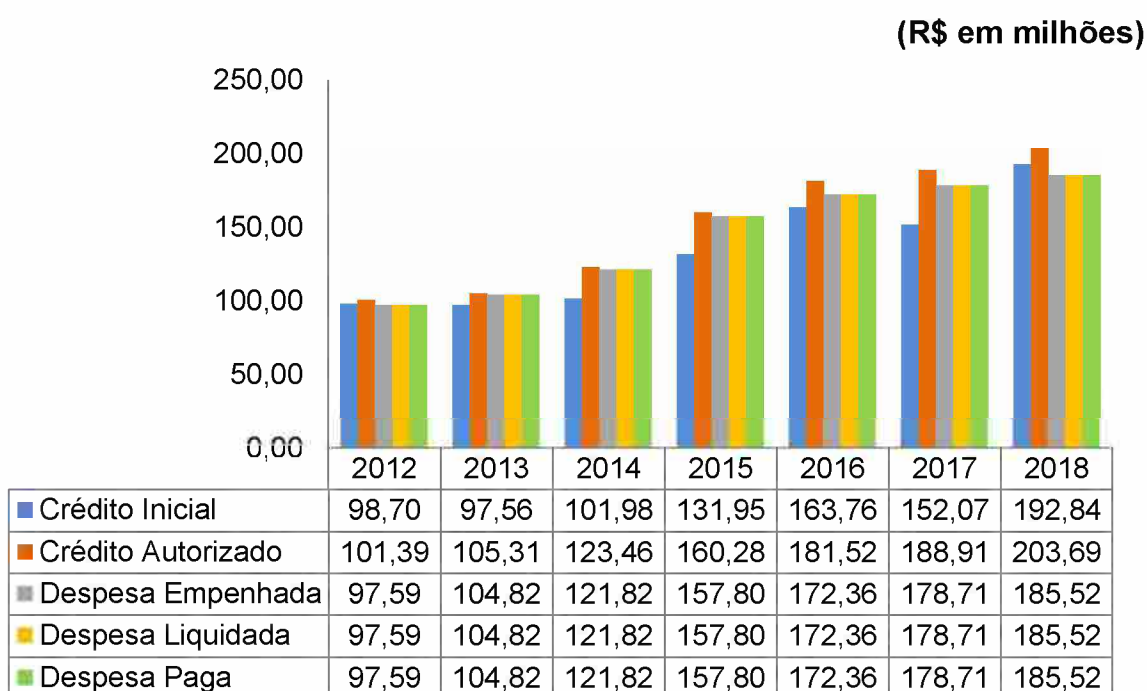
Assim como na saúde, ocorrem suplementações anualmente, que não implicam, necessariamente, na execução correspondente aos recursos que foram disponibilizados. Os motivos da baixa execução podem ser os mesmo apontados na seção anterior: baixa capacidade técnica para cumprir os requisitos exigidos e a situação fiscal delicada que se encontrar os demais entes da federação. Este último fator foi apontado pela técnica da PMMG como um desafio que tem sido enfrentado em relação aos convênios firmados com os municípios, pois devido à crise econômica recente, muitos destes estão com uma situação financeira ruim, implicando em corte dos recursos disponibilizados para estas parcerias.

Retornando às procedências apresentadas pela tabela 2, percebe-se que a segunda mais relevante no orçamento da segurança pública é a de Auxílios, que praticamente dobrou os recursos disponibilizados no orçamento entre 2012 e 2018. Esta procedência está presente nas seguintes unidades orçamentárias: CBMMG,

PCMG, PMMG e SEDS¹⁰. A principal fonte que financia esta despesa são os recursos ordinários, no entanto ela também é composta pela taxa de incêndio – exclusivamente no CBMMG – e pela taxa de segurança pública.

O gráfico 24 apresenta a execução da despesa considerando esta procedência.

Gráfico 24 – Despesa em segurança pública na procedência de Auxílios, em valores reais⁽¹⁾ - Minas Gerais – 2012 a 2018



Fonte: SEPLAG/SCPPO. Créditos Iniciais. Sistema Orçamentário (SISOR-MG). Créditos autorizados, Despesa Empenhada, Despesa Liquidada e Despesa Paga. Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI-MG). Elaboração Própria.

Nota: (1) Atualizado pelo IPCA médio de 2018.

Os gastos com auxílios têm sofrido uma crescente ao longo do período analisado, principalmente entre 2015 e 2018. Este aumento está concentrado na PMMG, cujo orçamento para auxílios passou de 59,8 milhões em 2012 para 94,1 milhões em 2018, representando um aumento de 57%. Isso indica que, além do aumento salarial das carreiras militares, também houve aumento dos auxílios recebidos. Quanto à execução, não há hiato, todas as despesas empenhadas foram liquidadas.

Também merece destaque o comportamento da SEAP, que em 2017 recebeu uma suplementação de aproximadamente 30 milhões para pagamento de auxílios. Isto indica, assim como apresentado na seção da saúde, um meio do

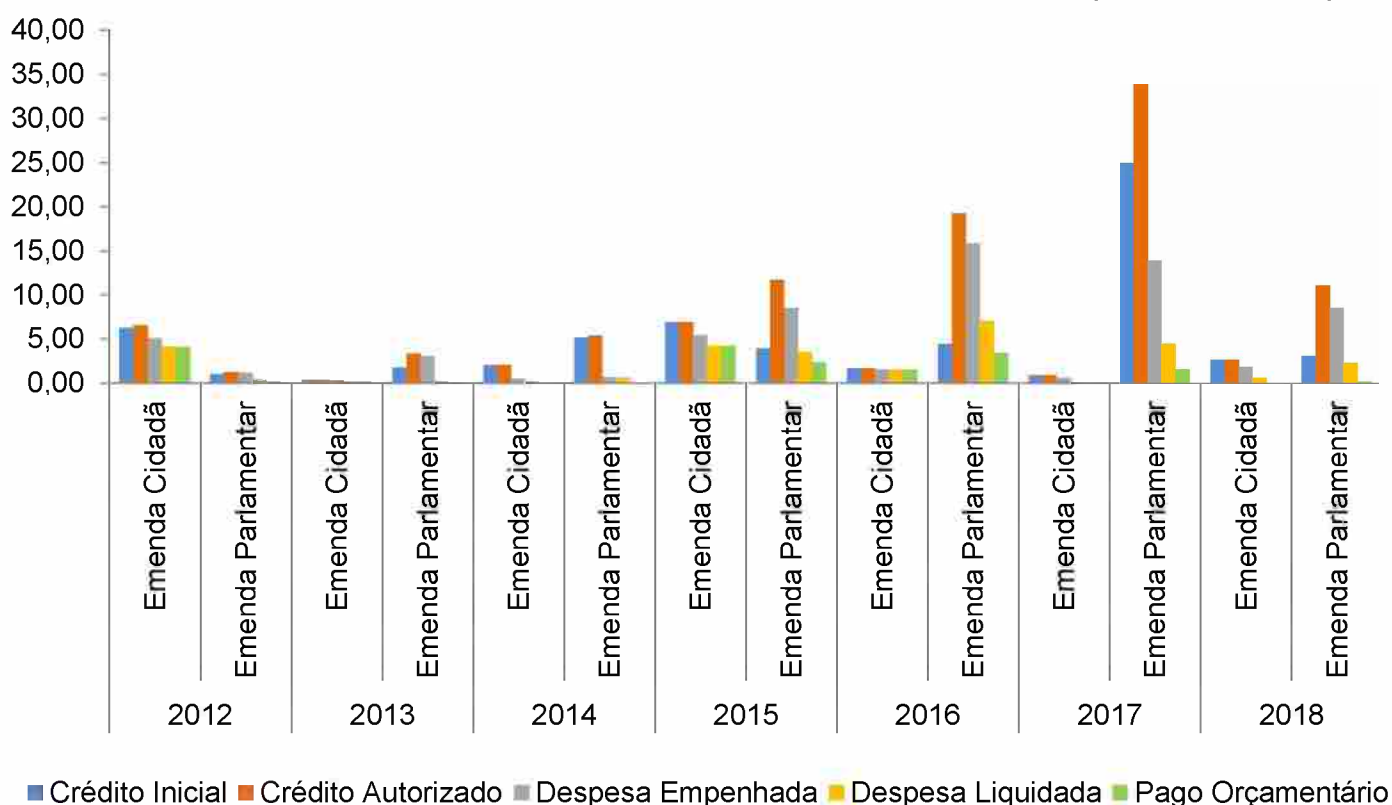
¹⁰ A SEDS foi desmembrada em SESP e SEAP com a reforma administrativa de 2016. A maior parte dos auxílios está concentrada na SESP desde então.

governo atender demandas corporativistas por aumento de remuneração, sem trazer impactos no seu gasto com pessoal.

No que tange as demais procedências apontadas na tabela 2, vale destacar as de emenda de participação cidadã e as de emenda parlamentar. Conforme apontado em entrevista, as emendas são uma forma de atender as demandas que não são incluídas no orçamento anual devido à escassez de recursos disponíveis. O gráfico 25 apresenta a execução para estas procedências.

Gráfico 25 - Despesa em Segurança Pública nas procedências de Emenda Cidadã e Emenda Parlamentar em valores reais⁽¹⁾- Minas Gerais - 2012 a 2018

(R\$ em milhões)



Fonte: SEPLAG/SCPPO. Créditos Iniciais. Sistema Orçamentário (SISOR-MG). Créditos autorizados, Despesa Empenhada, Despesa Liquidada e Despesa Paga. Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI-MG). Elaboração Própria.

Nota: (1) Atualizado pelo IPCA médio de 2018.

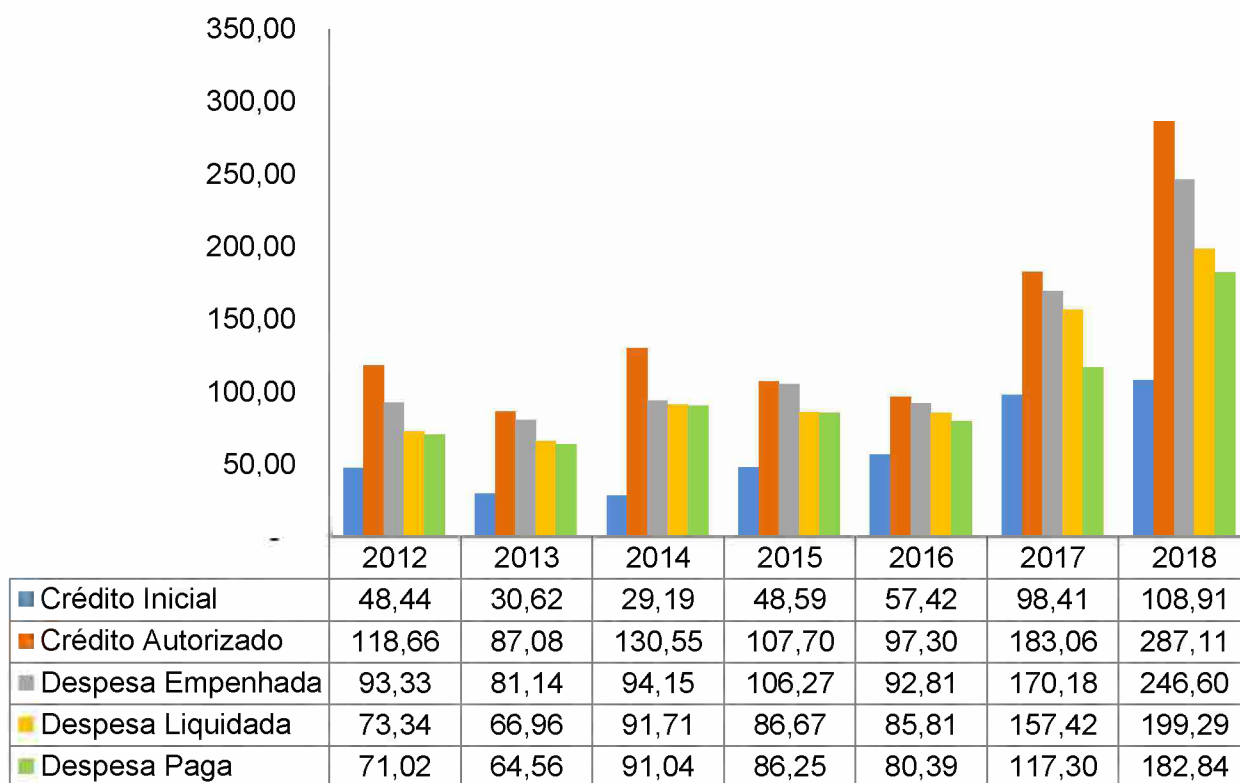
Não é possível perceber um padrão nas despesas de emendas cidadãs e parlamentares. O descolamento entre planejado e executado oscila ao longo do período analisado e pode estar ligado às negociações políticas que envolvem este gasto. Merece destaque o ano de 2017, no qual ocorreu um aumento considerável dos recursos disponibilizados para emendas parlamentares, que pode ser relacionado ao período pré-eleitoral e as negociações políticas deste período.

No que tange as emendas parlamentares, a não liquidação das despesas pode causar um impacto negativo para as políticas de segurança pública, pois como foi apontado durante a entrevista, estes recursos são utilizados principalmente para atender demandas de investimento, que não têm sido incluídas no planejamento devido a escassez financeira do estado. Dessa forma, se as emendas não estão sendo concretizadas, isto pode acarretar em sucateamento e perda da qualidade dos serviços prestados pelos órgãos de segurança.

A próxima procedência a ser analisada é a de recursos recebidos de outra unidade orçamentária para livre utilização. Essa procedência implica que a receita é realizada por uma unidade orçamentária, que repassa este recurso a uma segunda UO para que esta desempenhe a ação. O gráfico 26 apresenta a despesa nesta procedência na segurança pública.

Gráfico 26 - Despesa em Segurança Pública na procedências de recursos recebidos por outra unidade orçamentária para livre utilização em valores reais⁽¹⁾- Minas Gerais - 2012 a 2018

(R\$ em milhões)



Fonte: SEPLAG/SCPPO. Créditos Iniciais. Sistema Orçamentário (SISOR-MG). Créditos autorizados, Despesa Empenhada, Despesa Liquidada e Despesa Paga. Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI-MG). Elaboração Própria.

Nota: (1) Atualizado pelo IPCA médio de 2018.

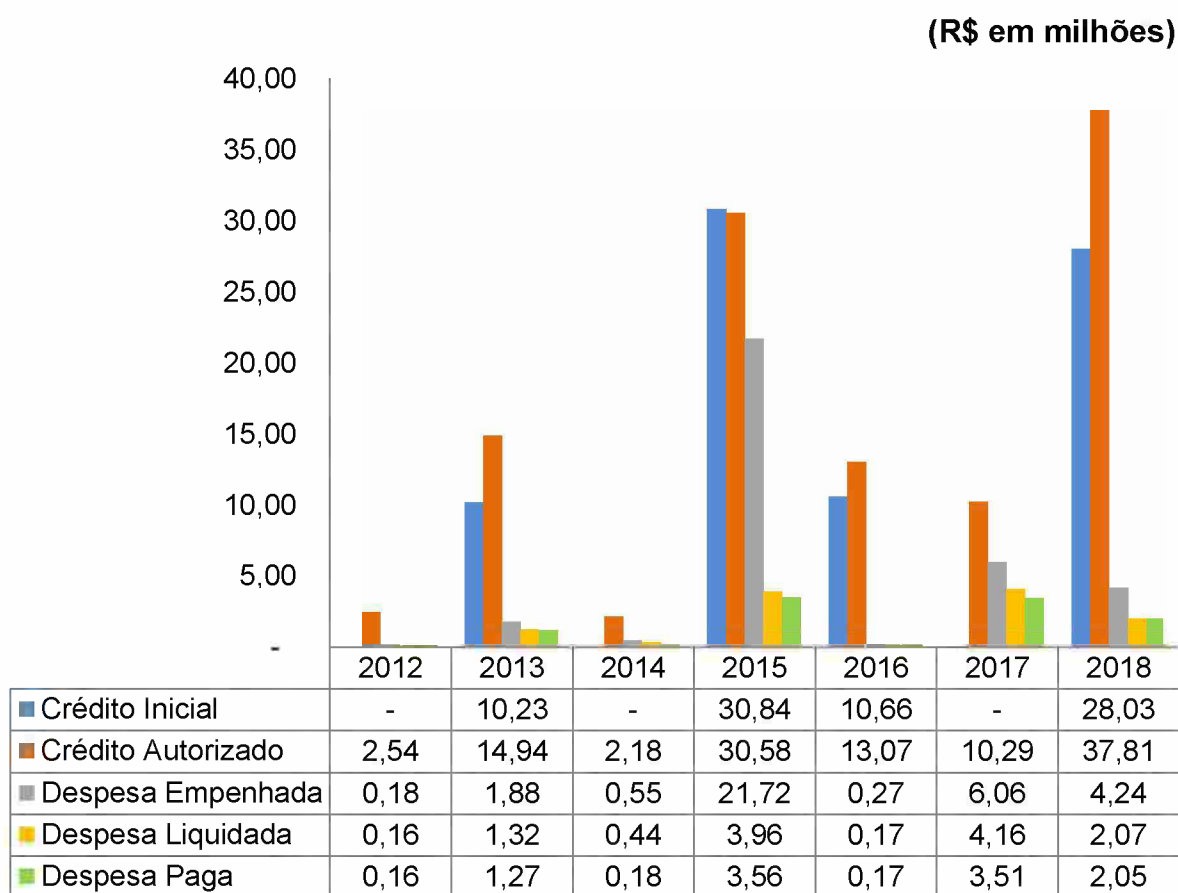
A maior parte desta despesa está concentrada no DETRAN, que representou, em média, 69% dos recursos disponibilizados na LOA para esta procedência. Isso ocorre, pois esta UO faz parte da PCMG, mas não possui receitas próprias, de forma que todo seu orçamento é contabilizado na procedência de recursos recebidos de outras unidades orçamentárias.

A suplementação atípica dos anos de 2017 e 2018 ocorreu na ação de registro de condutores de veículos, que também é a responsável pelo hiato entre empenho e liquidação. Para compreender os motivos deste comportamento faz-se necessária uma análise mais aprofundada deste órgão e de maior detalhamento de sua despesa, o que não é o foco deste trabalho. Excluindo essa ação, não existe um grande hiato entre planejamento e execução nesta procedência.

Também merece destaque a ação de recolhimento e guarda de veículos, que aumentou seu crédito inicial de 5,7 milhões para 52,2 milhões entre 2012 e 2018. Apesar do aumento no planejamento, ocorreram suplementações em todos os anos. Indicando uma dificuldade de alinhar os recursos trazidos na LOA com a real necessidade de despesa.

A última procedência a ser analisada é a de contrapartida, que indica os recursos que o estado disponibiliza para a execução de um convênio ou demais acordos como exigência da outra parte. O gráfico 27 apresenta esta despesa.

Gráfico 27- Despesa em Segurança Pública na procedências de contrapartida em valores reais⁽¹⁾- Minas Gerais - 2012 a 2018



Fonte: SEPLAG/SCPPO. Créditos Iniciais. Sistema Orçamentário (SISOR-MG). Créditos autorizados, Despesa Empenhada, Despesa Liquidada e Despesa Paga. Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI-MG). Elaboração Própria.

Nota: (1) Atualizado pelo IPCA médio de 2018.

Assim como na saúde, é possível perceber que a execução das despesas com contrapartida é prejudicada. Isto indica a dificuldade na execução dos convênios, conforme foi apontado na seção anterior.

Os valores discrepantes no ano de 2018 ocorrem devido a recursos de contrapartida na Secretaria de Estado de Obras Públicas que não foram realizados.

8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho cumpriu com a proposta de identificar e analisar um eventual hiato entre planejamento e execução nas despesas de saúde e segurança pública no estado de Minas Gerais. Para tal, a pesquisa foi dividida em duas etapas.

Na primeira foi desenvolvido referencial teórico, que trouxe conceitos e históricos importantes para o desenvolvimento da análise dos dados, que consistiu na segunda etapa do trabalho.

Em relação aos capítulos desenvolvidos, após a introdução foi apresentado um capítulo sobre o planejamento, tratando de sua adoção e histórico no setor público, além dos principais marcos internacionais e nacionais.

Em seguida foi apresentado o capítulo acerca do orçamento, trazendo sua evolução como ferramenta formal até assumir o papel de planejamento, além de apresentar os principais instrumentos utilizados no Brasil e as inovações que foram trazidas por cada um deles. Por fim foi apresentado o contexto do orçamento público no Brasil após a Constituição Federal de 1988, destacando os avanços e os desafios para sua institucionalização como instrumento de planejamento no país.

O terceiro capítulo trouxe o ciclo orçamentário de forma detalhada, apresentado cada instrumento e suas funcionalidades, além da legislação relevante a cada um deles. Este capítulo teve foco no estado de Minas Gerais, uma vez que a análise a ser desenvolvida tratava-se das despesas deste ente.

Finalizando o referencial teórico, o capítulo quatro trouxe as etapas da execução da despesa, considerando tanto a fase orçamentária quanto financeira, apresentando conceitos essenciais para o entendimento do estudo.

No que tange a análise, em um primeiro momento ocorreu uma contextualização acerca do planejamento orçamentário em Minas Gerais no período entre 2012 e 2018. Nesse momento foi possível perceber o engessamento das despesas públicas, uma vez que metade dos recursos está comprometida com encargos especiais e previdência, situação agravada pela vinculação de um percentual das despesas à educação e à saúde, além dos gastos com pessoal. Também foi possível perceber o crescimento da segurança pública no planejamento dos gastos do estado.

Em seguida focou-se nas áreas temáticas deste trabalho. Após uma apresentação com os valores globais considerando créditos iniciais, créditos autorizados, empenho, liquidação e pagamento, a despesa foi destrinchada considerando diversas classificações possíveis: grupo de despesa, unidade orçamentária, indicador de ação governamental e fonte e procedência.

No caso da saúde, destacou-se o grande hiato entre planejamento e execução, situação preocupante principalmente ao considerarmos as despesas liquidadas que não foram pagas, e que são computadas como restos a pagar, tornando-se dívida para o estado.

Na segurança o que mais chama a atenção são as despesas relativas à pessoal ativo e inativo, principalmente no âmbito da polícia militar e que foram a causa para o crescimento desta função no orçamento mineiro.

Apesar das particularidades de cada função, foi possível perceber comportamentos semelhantes em ambas. O primeiro foi a queda dos investimentos no planejamento dos órgãos, o que está muito relacionado à questão fiscal e ao engessamento das despesas. Em seguida foi possível concluir que o maior desafio para a execução das despesas é a irrealidade do orçamento, pois os recursos disponibilizados não são compatíveis com a situação financeira do estado. Além disso, foi apontado que a classificação por indicador de ação governamental não é utilizada como critério para priorização das despesas, apesar de classificar as ações como estratégicas ou de acompanhamento geral. Outro fator de destaque foi a baixa execução dos convênios e demais parcerias, apontado tanto pela análise nas fontes vinculadas quando na procedência de contrapartida. Essa situação apresenta impactos negativos às políticas públicas, uma vez que são recursos que podem ser utilizados para realizar demandas que não foram incluídas no planejamento devido a ausência de recursos próprios.

Dessa maneira foi possível concluir que os instrumentos orçamentários não são capazes de refletir a realidade das despesas nestas funções. Com o descolamento entre recursos disponibilizados na LOA e execução, o orçamento assume papel de mero instrumento formal e perde sua função de planejamento. Esse cenário é prejudicial à transparência, uma vez que os créditos disponibilizados são incompatíveis com a receita do estado, de forma que o orçamento não reflete as reais intenções do governante. Além disso, o desequilíbrio apresentado pode gerar, no longo prazo, uma situação mais prejudicial, com o acúmulo de restos a pagar e

crescimento da dívida. Outro fator que traz impactos negativos é a falta de comprometimento dos gestores no planejamento de suas despesas. Com esse cenário em vista, torna-se essencial que os envolvidos na construção do planejamento público, desde os técnicos setoriais até os legisladores, assumam a responsabilidade e o compromisso com a formulação de um orçamento alinhado com as demandas reais de cada política pública e com a situação fiscal do estado, evitando maiores desvios e garantindo uma gestão eficiente dos recursos públicos.

REFERÊNCIAS

ABREU, Cilair Rodrigues de; CÂMARA, Leonor Moreira. O orçamento público como instrumento de ação governamental: uma análise de suas redefinições no contexto da formulação de políticas públicas de infraestrutura. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro. v. 49(1), p. 73-90. Jan/Fev. 2015. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/42962/41682>. Acesso em: 13 dez. 2018.

ALVES, Gustavo Henrique Tardelli. O orçamento federal entre a realidade e a ficção: um desafio à transparência da despesa pública no Brasil. **Revista da CGU**, Brasília. V.07, n. 11, p. 128-153, Jul-Dez. 2015. Disponível em: https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/3347/1/V7.n11_Or%C3%A7amento.pdf. Acesso em: 11 fev. 2019.

AQUINO, André Carlos Busanelli de; AZEVEDO, Ricardo Rocha de. Restos a pagar e a perda de credibilidade orçamentária. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro. V. 51(4), p. 580-595. Jul/Ago. 2017. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rap/v51n4/1982-3134-rap-51-04-00580.pdf>. Acesso em: 30 mai. 2019.

ARAUJO, Eliane; ARAUJO, Elisângela; VINHAES, Flávia. Crescimento, emprego e mudança estrutural: teorias e evidências para a economia brasileira (2012-2017). In **Dossiê V da Associação Keynesiana Brasileira**. São Paulo, SP. p. 103 – 112. Jul. 2018. Disponível em: <https://associacaokeynesianabrasileira.files.wordpress.com/2018/07/dossic3aa-v-o-brasil-pc3b3s-recessc3a3o-das-origens-da-crise-c3a0s-perspectivas-e-desafios-futuros1.pdf>. Acesso em: 01 jul. 2019.

BRASIL. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964**. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. 1964. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm. Acesso em: 13 nov. 2018.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Brasília, DF. 1967. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1960-1969/decreto-lei-200-25-fevereiro-1967-376033-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 03 dez. 2018.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988**. Brasília, DF. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 08 nov. 2018.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Presidência da República: Casa Civil - Subchefia para Assuntos Jurídicos. Brasília, DF. 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm. Acesso em: 08 jun. 2017.

BRASIL. **Lei Complementar Nº 141, de 13 de janeiro de 2012.** Regulamenta o § 3º do art. 198 da Constituição Federal para dispor sobre os valores mínimos a serem aplicados anualmente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios em ações e serviços públicos de saúde; estabelece os critérios de rateio dos recursos de transferências para a saúde e as normas de fiscalização, avaliação e controle das despesas com saúde nas 3 (três) esferas de governo; revoga dispositivos das Leis nos 8.080, de 19 de setembro de 1990, e 8.689, de 27 de julho de 1993; e dá outras providências. Brasília, DF. 2012. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp141.htm. Acesso em: 05 dez. 2018.

BRASIL. **Manual Técnico de Orçamento.** Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Brasília, 2017.

CARDOSO JÚNIOR; José Celso. **Política e planejamento no Brasil: Balanço histórico e propostas ao plano plurianual 2016-2019.** Texto para discussão, Rio de Janeiro: IPEA. Dez. 2014. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3456/1/td_2020.pdf. Acesso em: 12 dez. 2018.

COSTA, Leonardo de Andrade. **Finanças Públicas.** FGV. Rio de Janeiro, 2016. Disponível em: https://diretorio.fgv.br/sites/diretorio.fgv.br/files/u1882/financas_publicas_2016-1.pdf. Acesso em: 12 nov. 2018.

DCMEFO. **Manual do Orçamento 2014/2015.** Belo Horizonte, edição 2014/2015, 2ª versão. 2014.

FRANCISCO, Jailton Gonçalves; FARIA, Maria Leonor Veiga; COSTA, Helder Gomes. **Planejamento e Orçamento público: Uma revisão da literatura.** In: III Simpósio de Excelência em Gestão e Tecnologia, Rio de Janeiro. 2006. Disponível em: https://www.aedb.br/seget/arquivos/artigos06/763_Artigo%20%20Jailton%20III%20SEGET%20ago%2006.pdf. Acesso em 08 de novembro de 2018.

FRIEDMANN, John. Dois séculos de teoria do planejamento: uma visão geral. In **Planejamento e Ação governamental.** Brasília. ENAP, 2007. V. 1, p. 67-112.

GAMBA, Alison Almeida Horst; FERREIRA, Lucas Oliveira Gomes. **Créditos adicionais e o processo orçamentário no Brasil: Uma análise dos requisitos de imprevisibilidade e urgência dos créditos extraordinários.** In: CONGRESSO DE CONTABILIDADE, Santa Catarina. 2015. Disponível em: http://dvl.ccn.ufsc.br/congresso_internacional/anais/6CCF/83_16.pdf. Acesso em: 12 dez. 2018.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público.** 16ª ed. São Paulo: ATLAS, 2012.

MANGUALDE, Laura Gama dos Santos. **A EVOLUÇÃO DAS DESPESAS PÚBLICAS NO ESTADO DE MINAS GERAIS: OS PRINCIPAIS FATORES QUE LEVARAM AOS SUCESSIVOS DÉFICITS E A APLICAÇÃO DA REGRA DO TETO COMO POSSÍVEL SOLUÇÃO.** Monografia (Trabalho de Conclusão de Curso) - Curso de Administração Pública, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho - Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2017.

MINAS GERAIS. **Lei 5.301, de 16 de outubro de 1969.** Contém o Estatuto dos Militares do Estado de Minas Gerais. Belo Horizonte, MG. Disponível em:

<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa-nova-min.html?tipo=LEI&num=5301&ano=1969>. Acesso em: 13 mai. 2019.

MINAS GERAIS. **Constituição Estadual (1989)**. Constituição do Estado de Minas Gerais. Belo Horizonte, MG. 1989. Disponível em: <http://www.tce.mg.gov.br/IMG/Legislacao/legiscont/Constitui%C3%A7%C3%A3o%20Estadual.pdf> Acesso em: 19 nov. 2018.

MINAS GERAIS. **Lei 11.983, de 14 de novembro de 1995**. Institui o Fundo Estadual de Saúde - FES - e dá outras providências. Belo Horizonte, MG. 1995. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=Lei&num=11983&ano=1995>. Acesso em: 05 dez. 2018.

MINAS GERAIS. **Lei 19.576, de 16 de agosto de 2011**. Reajusta os valores das tabelas de vencimento básico das categorias que menciona. Belo Horizonte, MG. 2011. Disponível em: https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=19576&comp=&ano=2011&aba=js_textoAtualizado#texto. Acesso em: 24 mai. 2019.

MINAS GERAIS. **Lei 21.967, de 12 de janeiro de 2016**. Atualiza o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado – PMDI – e dá outras providências. Belo Horizonte, MG. 2016. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=21967&comp=&ano=2016>. Acesso em: 12 dez. 2018.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. **Economia e política das finanças públicas no Brasil**. Campinas: Hucitec. 2009.

PAGNUSSAT, José Luiz. Introdução. In **Planejamento e Ação Governamental**. Brasília: ENAP, 2007. V.1, p. 9-63.

PARES, Ariel; VALLE, Beatrice. A retomada do planejamento governamental no Brasil e seus desafios. In **Planejamento e Ação Governamental**. Brasília: ENAP, 2007. V.2, p. 229-270.

PINHEIRO JUNIOR, Fernando Antônio França Sette. **ESTRATÉGIAS DE PLANEJAMENTO FRENTE À RIGIDEZ DO PLANO PLURIANUAL: ANÁLISE DE CASOS SETORIAIS NO ESTADO DE MINAS GERAIS**. Monografia (Doutorado) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo - Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2018.

PIRES, José Santo Del Bem; MOTTA, Walmir Francelino. A evolução histórica do orçamento público e sua importância para a sociedade. **Revista Reflexão Contábil**. V.25, n.2, p. 16-25, Mai-Ago. 2006. Disponível em: <http://periodicos.uem.br/ojs/index.php/Enfoque/article/view/3491/3158>. Acesso em: 12 dez. 2018.

ROCHA, Cinara Maria Carneiro. **Orçamento público no Brasil: um estudo dos créditos adicionais**. 2009. Disponível em: https://docs.google.com/viewerng/viewer?url=https://cgg-amg.unb.br/index.php/contabil/article/viewFile/220/pdf_46. Acesso em: 15 de outubro de 2018.

REZENDE, Fernando. Planejamento no Brasil: auge, declínio e caminhos para a reconstrução. In **A reinvenção do Planejamento Governamental no Brasil**. Brasília: IPEA, 2011. V.4, p.177-216.

SANCHES, Osvaldo Maldonado. **Novo Dicionário de Orçamento e Áreas Afins**. 1ª ed. Brasília: OMS. 2013.

SERRA, José. As vicissitudes do orçamento. **Revista de Economia Política**. v.13, n. 14, p.143-149, Out-Dez. 1993.

XEREZ, Sebastião Regis Dias. A evolução do orçamento público e seus instrumentos de planejamento. **Revista Científica Semana Acadêmica**, Fortaleza. v.01, n. 43, 2013. Disponível em: <
https://semanaacademica.org.br/system/files/artigos/artigo_regis_1.pdf>. Acesso em: 12 nov. 2018.

ZAMBONI, Leonardo Borges. **O ORÇAMENTO COMO INSTRUMENTO DE PLANEJAMENTO E CONTROLE NAS ORGANIZAÇÕES BRASILEIRAS**. Monografia (Trabalho de Conclusão de Curso) – Departamento de Ciências Contábeis e Atuárias, Faculdade de Ciências Econômicas – Universidade Federal do Rio Grande do Sul. 2010. Disponível em: <
<https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/27221/000763799.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 12 nov. 2018.

MACAGAN, Isis; WINCLER, Juliane; SARMENTO, Rossana. **Planejamento Estratégico Situacional e Orçamento Participativo: uma tentativa de aproximação**. V Congresso Latinoamericano de Ciência Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Buenos Aires. 2010. Disponível em: <
<http://cdsa.aacademica.org/000-036/482>>. Acesso em: 11 fev. 2019.

APÊNDICE A – ROTEIROS DE ENTREVISTAS SEMIESTRUTURADAS

a) Técnico da Diretoria de Orçamento e Qualidade do Gasto - SES

1. Fale um pouco sobre a dinâmica do planejamento e da execução das despesas na Saúde.
2. Na saúde, qual o maior desafio para a realização do planejamento e para a execução das despesas?
3. Qual importância das revisões anuais do PPAG? O que você encara como um desafio nesse processo?
4. Como foi feita a transição das ações para o FES em 2014?
5. A maior despesa da Saúde se concentra nas Outras Despesas Correntes. O que pode ser apontado como causa deste comportamento?
6. Como você vê o impacto da judicialização da saúde no planejamento e execução destas despesas?
7. Quais as principais diferenças percebidas entre os projetos considerados estruturadores e aqueles não-estruturadores?
8. Anualmente o grupo de pessoal tende a sofrer contingenciamentos, por quê?
9. Quais as consequências da queda nos investimentos? Como a Saúde tem lidado frente a estes cortes? Quais são as possíveis alternativas para garantir estes recursos?

b) Técnica da Assessoria Estratégica de Planejamento e Gestão - PMMG

1. Fale um pouco sobre a dinâmica do planejamento e da execução das despesas na PMMG.
2. Na segurança pública, qual o maior desafio para a realização do planejamento e para a execução das despesas?
3. Qual importância das revisões anuais do PPAG? Quais são os desafios nesse processo?
4. É possível perceber que a maior parte dos recursos em segurança pública é destinada a despesas com pessoal, e que estas despesas vêm crescendo

anualmente. Quais são os desafios do planejamento frente a um orçamento tão engessado?

5. O salto apresentado entre 2013 e 2014 deu-se principalmente em decorrência da inclusão da ação de Proventos de Inativos Militares da PMMG na função segurança pública, sendo que antes esta era classificada na função de previdência social. Por que foi feita essa mudança?
6. Com relação à execução de outras despesas correntes, percebe-se que sua execução é mais descolada do planejamento do que a de pessoal e encargos sociais. Quais motivos levam a isso?
7. Quais as consequências da queda nos investimentos? Como a PMMG tem lidado frente a estes cortes? Quais são as possíveis alternativas para garantir estes recursos?
8. Quais as principais diferenças percebidas entre os projetos considerados estruturadores e aqueles não-estruturadores, ou na nomenclatura do PPAG atual, quais as diferenças nos projetos de gerenciamento intensivo ou não?

c) Subsecretario de Planejamento, Orçamento e Qualidade do Gasto - SEPLAG

1. O que você identifica como o maior desafio para os órgãos durante o processo de planejamento?
2. O planejamento, hoje, consegue refletir a realidade da execução dos órgãos?
3. O que pode ser indicado como um fator para a existência do hiato entre planejamento e execução?
4. Como é feito, hoje, o acompanhamento da SEPLAG acerca da execução? A revisão do PPAG é suficiente para alinhar planejamento e realidade?
5. Qual sua percepção acerca do engessamento do planejamento? E suas consequências?
6. Tanto na Saúde quanto na Segurança Pública as fontes de convênios e acordos são suplementadas anualmente, mas somente um pequeno percentual desses créditos são executados. Por que isso ocorre?

7. Na saúde um grande volume das despesas empenhadas não é liquidado e/ou pago, configurando-se como restos a pagar. Quais as consequências dessa situação?
8. A proporção de investimentos tem caído anualmente, como os órgãos atuam frente a isso?
9. Quais são as perspectivas para o planejamento governamental e execução orçamentária para os próximos anos?

d) Ex-governador e Senador Antônio Anastasia

1. O senhor teve uma vasta experiência na administração pública, tanto na parte técnica como política. Ao longo da sua trajetória, atuou com o orçamento público como secretário, como vice-governador, como governador e agora como senador. Como o senhor vê, nesses diferentes papéis, a importância do planejamento público para o orçamento?
2. O orçamento tem sido cada vez mais rígido e comprometido com dívida, previdência social e os gastos constitucionais. Como o senhor vê, em um contexto de orçamento previamente comprometido e com crescentes demandas sociais, como, no planejamento, são priorizadas as políticas públicas?
3. Em situações de contingenciamento, como eram tomadas as decisões sobre a alocação dos recursos durante o seu governo?
4. Como o senhor vê, nesse contexto, a atuação no legislativo na construção do planejamento e acompanhamento de sua execução

ANEXO A – AÇÕES INTRAORÇAMENTÁRIAS DO FUNDO ESTADUAL DE SAÚDE

a) Ações intraorçamentárias do FES – Minas Gerais – 2014

Código	Descrição
1108	Projetos, construções, ampliações e reformas das unidades prediais da rede FHEMIG
1109	Inovação e produção de insumos estratégicos para saúde - infraestrutura – FUNED
2084	Remuneração de pessoal ativo e encargos sociais – ESP
2091	Planejamento, gestão e finanças - ESP
2094	Capacitação, formação técnica e especialização de profissionais da área de saúde - ESP
2096	Desenvolvimento e capacitação do servidor – FHEMIG
2097	Planejamento, gestão e finanças - FHEMIG
2098	Remuneração de pessoal ativo e encargos sociais – FHEMIG
2100	Desenvolvimento e capacitação do servidor – HEMOMINAS
2101	Planejamento, gestão e finanças - HEMOMINAS
2102	Remuneração de pessoal ativo e encargos sociais - HEMOMINAS
2104	Desenvolvimento e capacitação do servidor – FUNED
2107	Planejamento, gestão e finanças da FUNED
2108	Remuneração de pessoal ativo e encargos sociais – FUNED
2110	Pesquisa e desenvolvimento na área de saúde - FUNED
4269	Produção e distribuição de medicamentos - programa nacional de medicamentos
4270	Produção científica no campo da saúde - ESP
4274	Desenvolvimento de recursos humanos - gestão do sistema único de saúde – ESP
4276	Gestão da política hospitalar - complexo MG transplante
4277	Gestão da política hospitalar - complexo de especialidades
4278	Gestão da política hospitalar - complexo de hospitais gerais
4280	Formação de médicos especialistas – FHEMIG
4282	Gestão da política hospitalar - complexo de reabilitação e cuidado ao idoso
4283	Gestão da política hospitalar - complexo de saúde mental
4287	Gestão da política hospitalar - complexo de urgência e emergência
4294	Construção, ampliação, adequação e manutenção da infraestrutura física - HEMOMINAS
4295	Desenvolvimento do programa de sangue e hemoderivados - HEMOMINAS
4297	Centro de tecidos biológicos de minas gerais - CETEBIO – HEMOMINAS
4303	Produção e distribuição de imunobiológicos – FUNED
4305	Produção de serviços laboratoriais - FUNED
4316	Desenvolvimento de recursos humanos – PEP - ES
4317	Desenvolvimento de recursos humanos para estruturação das redes - ESP

Fonte: Secretaria de Estado de Saúde

b) Ações intraorçamentárias do FES – Minas Gerais – 2015

Código	Descrição
4225	Desenvolvimento das ações da Fundação Hospitalar do Estado de Minas Gerais
4263	Desenvolvimento das ações da Fundação Ezequiel Dias
4264	Desenvolvimento das ações da Fundação Centro de Hematologia e Hemoterapia de Minas Gerais
4265	Desenvolvimento das ações da Escola de Saúde Pública do Estado de Minas Gerais
4344	Projetos, construções, reformas e ampliações de unidades de saúde
4371	Desenvolvimento das ações de saúde no âmbito do sistema de defesa social
4375	Remuneração de pessoal ativo e encargos sociais para o atendimento a saúde do sistema prisional e socioeducativo

Fonte: Secretaria de Estado de Saúde

c) Ações Intraorçamentárias do FES – Minas Gerais – 2016

Código	Descrição
4245	Desenvolvimento das ações da Fundação Hospitalar do Estado de Minas Gerais
4272	Desenvolvimento das ações de saúde no âmbito do sistema de defesa social
4277	Manutenção do Hospital Universitário Clemente de Faria da UNIMONTES
4283	Desenvolvimento das ações da Fundação Ezequiel Dias
4301	Desenvolvimento das ações da Fundação Centro de Hematologia e Hemoterapia de Minas Gerais
4304	Desenvolvimento das ações da Escola de Saúde Pública do Estado de Minas Gerais
4637	Projetos, construções, reformas e ampliações de unidades de saúde

Fonte: Secretaria de Estado de Saúde

d) Ações Intraorçamentárias do FES – Minas Gerais – 2017

Código	Descrição
4245	Desenvolvimento das ações da Fundação Hospitalar do Estado de Minas Gerais
4272	Desenvolvimento das ações de saúde no âmbito da Secretaria de Administração Prisional
4277	Desenvolvimento das ações de saúde no âmbito da UNIMONTES
4283	Desenvolvimento das ações da Fundação Ezequiel Dias
4301	Desenvolvimento das ações da Fundação Centro de Hematologia e Hemoterapia de Minas Gerais
4304	Desenvolvimento das ações da Escola de Saúde Pública do Estado de Minas Gerais
4432	Desenvolvimento das ações de saúde no âmbito da Fundação de Amparo e Pesquisa - FAPEMIG
4637	Desenvolvimento das ações de saúde no âmbito da SETOP/DEER
4697	Desenvolvimento das ações de saúde no âmbito da Secretaria de Estado de Segurança Pública

Fonte: Secretaria de Estado de Saúde

e) Ações Intraorçamentárias do FES – Minas Gerais – 2018

Código	Descrição
4245	Desenvolvimento das ações da Fundação Hospitalar do Estado de Minas Gerais
4272	Desenvolvimento das ações de saúde no âmbito da Secretaria de Administração Prisional
4277	Desenvolvimento das ações de saúde no âmbito da UNIMONTES
4283	Desenvolvimento das ações da Fundação Ezequiel Dias
4301	Desenvolvimento das ações da Fundação Centro de Hematologia e Hemoterapia de Minas Gerais
4304	Desenvolvimento das ações da Escola de Saúde Pública do Estado de Minas Gerais
4432	Desenvolvimento das ações de saúde no âmbito da Fundação de Amparo e Pesquisa - FAPEMIG
4637	Desenvolvimento das ações de saúde no âmbito da SETOP/DEER
4697	Desenvolvimento das ações de saúde no âmbito da Secretaria de Estado de Segurança Pública

Fonte: Secretaria de Estado de Saúde