

ALANNA GUIAS SANTOS SILVA

O CONTINGENCIAMENTO E SEUS REFLEXOS NA EXECUÇÃO FÍSICA E  
ORÇAMENTÁRIA DE MINAS GERAIS NOS ANOS DE 2015 E 2016

BELO HORIZONTE

2017

ALANNA GUIAS SANTOS SILVA

O CONTINGENCIAMENTO E SEUS REFLEXOS NA EXECUÇÃO FÍSICA E  
ORÇAMENTÁRIA DE MINAS GERAIS NOS ANOS DE 2015 E 2016

Monografia apresentada ao Curso Superior de Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro, como requisito obrigatório para obtenção do título de bacharel em Administração Pública.

Orientador: Prof. Dr. Ricardo Carneiro

BELO HORIZONTE

2017

S586c Silva, Alanna Guias Santos.  
O contingenciamento e seus reflexos na execução física e orçamentária de Minas Gerais nos anos de 2015 e 2016 [manuscrito] / Alanna Guias Santos Silva. – 2017.  
[8], 81 f.: il.

Monografia de conclusão de Curso (Graduação em Administração Pública) – Fundação João Pinheiro, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, 2017.

Orientador: Ricardo Carneiro  
Bibliografia: f. 72-75

1. Execução orçamentária – Minas Gerais. 2. Brasil. [Lei de Responsabilidade Fiscal (2000)]. 3. – Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG) – Minas Gerais. I. Carneiro, Ricardo. II. Título.

CDU 336.12(815.1)

Alanna Guias Santos Silva

O contingenciamento e seus reflexos na execução física e orçamentária de Minas Gerais nos anos de 2015 e 2016

Monografia apresentada à Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Administração Pública.

Banca Examinadora

---

Professor Ricardo Carneiro (Orientador)

---

Professora Isabella Virginia Freire Biondini (Avaliador)

---

Professor Sílvio Ferreira Júnior (Avaliador)

Belo Horizonte, 21 de novembro, 2017

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço aos meus pais, por todo cuidado, incentivo e apoio durante toda a graduação e na elaboração deste trabalho.

Aos professores do CSAP, que tanto me ensinaram e especialmente ao Ricardo Carneiro, pela excelente orientação indispensável à realização deste trabalho e pela oportunidade de compartilhar conhecimentos.

Aos meus amigos e namorado, por me apoiarem e proporcionarem alegria e descontração.

A todos da SCPPO, especialmente à DCPN, pelo exemplo profissional, por todo cuidado, paciência e por todo aprendizado.

## RESUMO

O objetivo dessa monografia é examinar como o contingenciamento foi utilizado na gestão orçamentária estadual nos anos de 2015 e 2016, enfatizando a forma como se dá sua incidência na execução das ações programadas no PPAG e desdobradas na LOA. O trabalho limitou-se a mapear a incidência do contingenciamento nas diversas ações programadas, sem avançar considerações acerca do processo decisório relativo à que despesas contingenciar e quando o fazer. Para isso, examinou-se o ciclo orçamentário – que envolve a articulação entre planejamento na federação brasileira, a forma como se dá o monitoramento das ações propostas no PPAG e desdobradas no orçamento de Minas Gerais e as características e implicações do uso do contingenciamento sobre as ações propostas no orçamento estadual nos anos de 2015 e 2016. A metodologia aplicada foi uma análise descritiva e de natureza exploratória. Foram selecionadas as ações classificadas como aquelas cujo desempenho foi crítico e justificado pela presença do contingenciamento a partir da base do monitoramento do 6º bimestre, para cada um dos anos. As bases são retiradas do Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento (SIGPLAN) e trazem as ações com as previsões financeiras e físicas no início do ano bem como o que foi realizado em cada um dos meses em termos numéricos. Devido às suas características, definiu-se o uso de um conceito ampliado do termo contingenciamento. Os resultados obtidos demonstraram similaridades entre os dois anos e sinalizam para os limites da autonomia decisória que revestem os governos estaduais – como, de resto, dos níveis federal e local – na gestão financeira de seus orçamentos, nos quais grande parte das despesas previstas assume caráter obrigatório, o que as protege de eventuais cortes ou reduções.

**PALAVRAS-CHAVE:** Contingenciamento; Restrição Orçamentária; Orçamento Público; Execução Orçamentária.

## **ABSTRACT**

The goal of this research is to examine how the contingency was used at the state budget management in 2015 and 2016, emphasizing the way its incidence is in the execution of the actions programmed in the PPAG and unfolded in the LOA. The research was limited in mapping the incidence of contingency in the variety programmed actions, without advancing considerations about the decision-making process on which contingencies to take and when to do so. For this, the budget cycle was examined - which involves the articulation between planning in the Brazilian federation, the way in which the proposed actions in the PPAG are monitored and unfolded in the Minas Gerais budget, and the characteristics and implications of the use of the contingency on the proposed actions in the state budget in the years 2015 and 2016. The applied methodology was a descriptive and exploratory analysis. The actions were selected and classified as those whose performance was critical and justified by the presence of the contingency from the base of the monitoring of the 6th bimester, for each of the years. The bases are withdrawn from the Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento (SIGPLAN) and bring the actions with the financial and physical forecasts at the beginning of the year as well as what was done in each of the months in numerical terms. Due to its characteristics, the use of an expanded concept of the term contingency was defined. The results obtained showed similarities between the two years and thus signaled to the limits of the decision-making autonomy of state governments - and, moreover, the federal and local levels - in the financial management of their budgets, in which a great part of the expenses are mandatory, which protects them from any cuts or reductions.

**KEYWORDS:** Contingency; Budget Restriction; Public budget; Budget Execution.

## **LISTA DE FIGURAS, GRÁFICOS E TABELAS**

Figura 1 - Processo Orçamentário Simplificado

Figura 2 - Processo Integrado de planejamento e orçamento

Figura 3 - Integração PPA e Orçamento no governo federal

Figura 4 - Estruturação dos programas governamentais em Minas Gerais

Figura 5 - Estrutura de um programa do PPAG

Gráfico 1 - Seis setores de governo com maior número de ações com desempenho associado ao contingenciamento e sua representatividade no total de ações do setor em percentual- Minas Gerais – 2015

Gráfico 2 - Seis programas com maior número de ações com desempenho associado ao contingenciamento e sua representatividade no total de ações do programa em percentual- Minas Gerais- 2015

Gráfico 3 - Cinco unidades orçamentárias responsáveis por ações com maior número de ações de desempenho associado ao contingenciamento e sua representatividade no total de ações da unidade orçamentária em percentual- Minas Gerais- 2015

Gráfico 4 - Sete funções com maior número de ações de desempenho associado ao contingenciamento e sua representatividade no total de ações da função em percentual - Minas Gerais – 2015

Gráfico 5 - Ações de desempenho associado ao contingenciamento por tipo de ação e sua representatividade no total de ações no tipo de ação em percentual- Minas Gerais- 2015

Gráfico 6 - Ações de desempenho associado ao contingenciamento por tipo de programa e sua representatividade no total de ações no tipo de programa em percentual- Minas Gerais- 2015

Gráfico 7 - Seis Redes de Desenvolvimento Integrado com maior número de ações com desempenho associado ao contingenciamento e sua representatividade no total de ações na Rede de Desenvolvimento Integrado em percentual- Minas Gerais- 2015

Gráfico 8 - Seis setores de governo com maior número de ações com desempenho associado ao contingenciamento e sua representatividade no total de ações do setor em percentual- Minas Gerais – 2016

Gráfico 9 - Sete unidades orçamentárias responsáveis por ações com maior número de ações de desempenho associado ao contingenciamento e sua representatividade no total de ações da unidade orçamentária em porcentual- Minas Gerais – 2016

Gráfico 10 - Seis programas com maior número de ações com desempenho associado ao contingenciamento e sua representatividade no total de ações do programa em porcentual- Minas Gerais – 2016

Gráfico 11 - Ações de desempenho associado ao contingenciamento por eixo e sua representatividade no total de ações do eixo em porcentual- Minas Gerais – 2016

Gráfico 12 - Seis funções com maior número de ações de desempenho associado ao contingenciamento e sua representatividade no total de ações da função em porcentual - Minas Gerais – 2016

Gráfico 13 - Ações de desempenho associado ao contingenciamento por tipo de ação e sua representatividade no total de ações do tipo de ação em porcentual - Minas Gerais – 2016

Gráfico 14 - Ações de desempenho associado ao contingenciamento por Identificador de Ação Governamental e sua representatividade no Identificador de Ação Governamental em porcentual - Minas Gerais – 2016

Gráfico 15 - Seis setores de governo com maior número de ações com desempenho associado ao contingenciamento em porcentual em Minas Gerais no ano de 2015

Gráfico 16 - Seis setores de governo com maior número de ações com desempenho associado ao contingenciamento em porcentual em Minas Gerais no ano de 2016

Gráfico 17 - Cinco funções com maior número de ações associadas ao contingenciamento em porcentual em Minas Gerais nos anos de 2015 e 2016

Gráfico 18 - Ações com desempenho associado ao contingenciamento por tipo de ação em porcentual em Minas Gerais nos anos de 2015 e 2016.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

CAGED – Cadastro Geral de Emprego e Desemprego

CF/67 – Constituição Federal de 1967

CF/88 – Constituição Federal de 1988

DER-MG – Departamento de Estradas de Rodagem do Estado de Minas Gerais

EMATER-MG – Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado de Minas Gerais

IAG – Identificador de Ação Governamental

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IEPHA – Instituto Estadual do Patrimônio Histórico e Artístico de Minas Gerais

IMA – Instituto Mineiro de Agropecuária

LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias

LOA – Lei Orçamentária Anual

LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal

MTE - Ministério do Trabalho e Emprego

OPI – Orçamento Plurianual de Investimentos

PCMG – Polícia Civil do Estado de Minas Gerais

PIB – Produto Interno Bruto

PMDI – Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado

PPA – Plano Plurianual de Ação

PPAG – Plano Plurianual de Ação Governamental

SEAPA – Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento

SEDE – Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico

SEDESE – Secretaria de Estado de Trabalho e Desenvolvimento Social

SEDS – Secretaria de Estado de Defesa Social

SETUR – Secretaria de Estado de Turismo

SEE – Secretaria de Estado de Esportes

SEPLAG – Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão

SIGPLAN – Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento

UO – Unidade Orçamentária

## SUMÁRIO

<b>1. Introdução</b> .....	<b>13</b>
<b>2. O Ciclo Orçamentário</b> .....	<b>18</b>
<b>3. Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias, Lei Orçamentária Anual</b>	<b>22</b>
<b>4. Execução Orçamentária</b> .....	<b>30</b>
<b>5. Lei de responsabilidade fiscal e o contingenciamento</b> .....	<b>33</b>
<b>6. Mapeamento do contingenciamento em Minas Gerais nos anos 2015 e 2016</b>	<b>37</b>
6.1. Metodologia .....	37
6.2. O ano de 2015 .....	39
6.3. O ano de 2016 .....	52
6.4. Comparação entre os anos de 2015 e 2016 .....	63
<b>7. Considerações Finais</b> .....	<b>69</b>
<b>8. Referências</b> .....	<b>72</b>
<b>APÊNDICES</b> .....	<b>76</b>
APÊNDICE A: Tabelas completas das ações contingenciadas de acordo com suas características dos anos de 2015 e 2016. ....	76

## 1. Introdução

Desde a Constituição Federal de 1988 (CF/88) o processo orçamentário é constituído pelo Plano Plurianual de Ação (PPA), pela Lei de Diretrizes Orçamentárias e pela Lei Orçamentária Anual (LOA). Segundo Silva (1997):

O Plano Plurianual é a fonte de inspiração para cada projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias, contendo as metas e prioridades para o exercício financeiro subsequente. Da mesma forma, a Lei de Diretrizes Orçamentárias, aprovada em cada exercício, é a base que orientará a elaboração de cada Lei Orçamentária Anual, até que o novo Plano Plurianual seja aprovado, completando-se o círculo (SILVA, p. 20).

Entende-se, portanto, que esses instrumentos são complementares, mas, ao mesmo tempo, desempenham um papel único. Segundo o art. 165 da CF/88, o PPA dispõe sobre as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública. A LDO, por sua vez, “estabelece metas, prioridades, metas fiscais e orienta a elaboração da proposta orçamentária” (GIACOMONI, 2012, pg. 227). Já a LOA, materializa o conjunto de ações e objetivos que foram planejados, e compreende o orçamento fiscal, o orçamento de investimento e o orçamento de seguridade social. (FURTADO, 2012).

Em 2000, entra em vigor a Lei Complementar Federal nº 101, de 04 de maio de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). A LRF objetiva o “equilíbrio das contas públicas, do qual resulte, para a nação, uma situação econômica estável e sustentável” (AGUIAR, 2006, pg. 25). Para isso, ela traz uma série de instrumentos e regras quanto ao planejamento, orçamento e execução. Uma das questões nela tratadas é o instrumento do contingenciamento, presente em seu artigo 9º:

Art. 9º: Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (...) (LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL, 2000).

Com o atual cenário fiscal de receitas decrescentes, despesas crescentes e expressivas restrições orçamentárias, esse instrumento da LRF tem sido fortemente evidenciado. A União, por exemplo, ainda em 2015, começou a tomar medidas preventivas como a suspensão da realização de concursos públicos. Segundo Kometani (2015), a medida abrange até 40.389 cargos reservados para “provimento, admissão ou contratação” referentes a todos os Poderes, ao Ministério Público da União e ao Conselho Nacional do Ministério Público.

Essa conjuntura fiscal adversa se reflete, também, nos estados e municípios. Segundo Martello (2016), em setembro de 2016, 20 estados chegaram a relatar, através de uma carta pública, a situação de colapso financeiro, na esperança de receber ajuda financeira da União. Em meados de 2016, o estado do Rio de Janeiro tomou a decisão de decretar estado de calamidade pública devido à crise financeira por ele vivenciada.

No estado de Minas Gerais o quadro não é diferente. Além do pagamento de salários atrasados e parcelados, no final de 2016 o governador publicou um decreto de calamidade financeira no Diário Oficial de Minas Gerais (Decreto Nº47.101 de 05/12/2016). Ainda, até o final de novembro do mesmo ano, o estado não havia anunciado sobre o pagamento ou não do 13º salário dos funcionários. No início de dezembro do mesmo ano, o governo anunciou que pagaria o 13º salário: todos os servidores receberam a metade do 13º salário no dia 22 de dezembro. No dia 24 de janeiro, foi paga a segunda parcela no valor de até R\$ 3 mil e o restante somente no dia 24 de março.

No Brasil, vários indicadores demonstram o cenário econômico desfavorável e suas implicações para a administração pública, a começar do comportamento do Produto Interno Bruto (PIB). De acordo com a Folha de São Paulo (2015), o PIB brasileiro chegou a acumular queda de 3,2% até o terceiro trimestre de 2015 – a maior queda da série histórica desde 1996.

Outro indicador que sinaliza o desempenho ruim da economia é o saldo de vagas no emprego formal. Segundo o IBGE *apud* Folha de São Paulo (2015), 2015 já computava, em setembro, 760 mil pessoas a mais trabalhando por conta própria se comparado a dados do mesmo período de 2014. Em 2016, o saldo de vagas no emprego formal mostrou números negativos, corroborando as dificuldades enfrentadas no país.

Destaca-se, ainda, conforme o Ministério de Planejamento (2016), que as receitas totais estimadas para 2015 e 2016 reduziram-se significativamente ao longo dos respectivos exercícios. Em 2015, a redução chega a R\$76,1 bi, enquanto em 2016 foi de R\$16,6 bi.

Outra comparação que pode ser feita entre os anos de 2015 e 2016, no nível federal, refere-se aos valores autorizados pela LOA a serem gastos. A diferença chega a R\$ 55,5 bilhões, demonstrando a preocupação com a redução dos gastos devido ao panorama econômico adverso e seus efeitos sobre a receita tributária, segundo dados do Ministério de Planejamento (2016).

Em 2015, o Governo Federal lançou o Decreto Nº 8.456, de 22 de maio de 2015, que contingenciou um montante de R\$ 69,9 bilhões nas despesas discricionárias do Poder

Executivo em relação ao previsto na Lei Orçamentária Anual. Já em 2016, o Decreto Nº 8.700, de 30 de março de 2016 contingenciou R\$ 44,6 bilhões em nível federal.

Diante do caráter disseminado dos problemas fiscais no âmbito da federação, o governo federal tem tomado algumas medidas no intuito de aliviar os compromissos financeiros com o serviço das dívidas dos governos estaduais. Cabe salientar que todas as medidas apontam para a adoção concomitante de ajustes nas contas públicas através do controle das despesas. Isto pode ser exemplificado pelo Projeto de Lei Complementar 54/2016, aprovado no Senado em dezembro de 2016. Segundo o Senado Notícias, “o projeto promove reduções escalonadas das parcelas mensais das dívidas dos estados com a União, mediante contrapartidas”, que envolvem reduzir despesas correntes, aumentar a contribuição previdenciária dos servidores públicos, suspender contratações, limitar gastos com propaganda, refinanciar contratos com o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e instituir monitoramento contínuo das suas contas.

Essas medidas vão ao encontro das determinações da LRF que, em seu art. 40, §10º, enuncia que:

§ 10. O ente da Federação cuja dívida tiver sido honrada pela União ou por Estado, em decorrência de garantia prestada em operação de crédito, terá suspenso o acesso a novos créditos ou financiamentos até a total liquidação da mencionada dívida. (Lei Complementar nº101/00, art. 40 §10º)

Tais ajustes acentuam a necessidade de maior controle das despesas e conferem maior saliência à prática do contingenciamento – que, vale registrar, pode ser adotada mesmo em momentos econômicos favoráveis, de crescimento econômico. Essas dificuldades financeiras que vêm sendo defrontadas pelos entes federados confere saliência ao exame do contingenciamento, mais especificamente, a forma como o instrumento tem sido utilizado nos anos mais recentes, marcados pela crise econômica, e seus efeitos sobre o desenvolvimento da atividade governativa. É o que o presente trabalho se propõe a fazer, dirigindo o foco analítico para o estado de Minas Gerais.

O cenário econômico adverso no plano nacional atinge os estados de um modo geral, dentre os quais Minas Gerais. Os impactos mais imediatos tendem a se manifestar na receita, fortemente dependente do comportamento da economia. Em 2015, segundo dados do Portal da Transparência de Minas Gerais, a receita estadual decresceu 2,44% em relação à de 2014; em 2016, o decréscimo foi de 6,08% em relação ao ano anterior. Por sua vez, a despesa cresceu 2,56% em 2015 e decresceu 6,76% em 2016. Percebe-se, assim, um comportamento diferenciado da evolução das despesas e das receitas nos anos mais recentes, o que tende a se traduzir em dificuldades na gestão da programação orçamentária

Essas restrições orçamentárias podem ser percebidas em medidas como a redução de editais para concursos públicos, o pagamento de pessoal atrasado e o parcelamento de salário do funcionalismo. A tais medidas, de natureza circunstancial, soma-se o uso do contingenciamento, que instrumentaliza o governo na busca em conciliar suas despesas com a disponibilidade de recursos para seu financiamento.

Diante desse cenário, o presente trabalho tem, como objetivo mais geral, examinar como o contingenciamento tem sido utilizado na gestão orçamentária estadual nos anos de 2015 e 2016, enfatizando a forma como se dá sua incidência na execução das ações programadas no PPAG e desdobradas na LOA.

Para a consecução do objetivo geral, são traçados os seguintes objetivos específicos: examinar o ciclo orçamentário, que envolve a articulação entre planejamento e orçamento na federação brasileira; examinar a forma como se dá o monitoramento das ações propostas no PPAG e desdobradas no orçamento de Minas Gerais; examinar as características e as implicações do uso do contingenciamento sobre as ações propostas no orçamento estadual nos anos de 2015 e 2016.

Todo ente federado busca alcançar objetivos e metas que atendam necessidades da população, em consonância com as competências que lhes atribuídas no texto constitucional e na legislação infraconstitucional posterior. Para isso, a cada quatro anos, eles elaboram um plano plurianual que contém as ações que pretendem implementar e a especificação dos recursos que irão financia-las, as quais se desdobram nos orçamentos anuais. Para controlar a execução dessas ações, utilizam o instrumento do monitoramento, por meio do qual comparam o que foi planejado com o que foi executado em cada uma das ações, em termos quantitativos, englobando tanto metas físicas quanto financeiras. O monitoramento, que informa a necessidade de se fazer ajustes para superar problemas ou gargalos defrontados na execução das ações programadas, apoia-se, no caso mineiro, no Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento (SIGPLAN).

No SIGPLAN, o monitoramento gera, automaticamente, faróis para indicar como foi o desempenho físico e orçamentário de cada uma das ações. Para o governo, o desempenho considerado satisfatório tem sua execução entre 70% e 130% daquilo que foi programado. Abaixo de 70% é considerado insatisfatório e acima de 130% é considerado subestimado. Se as ações apresentarem execução física ou financeira abaixo de 70% do planejado, o SIGPLAN gera um farol vermelho; se for entre 70% e 130% um farol verde; e acima de 130%, um farol amarelo.

Constata-se que, no monitoramento dos anos de 2015 e 2016, um expressivo número de ações apresentou desempenho físico ou orçamentário acima ou abaixo do planejado, com faróis amarelos e vermelhos. Notadamente no caso de faróis vermelhos, sua ocorrência é justificada, muitas vezes, pelo atual cenário econômico, sinalizando para o uso do contingenciamento. É com base nessas informações proporcionadas pelo SIGPLAN que o presente trabalho pretende examinar a prática do contingenciamento na gestão orçamentária estadual nos referidos exercícios fiscais.

Trata-se de uma análise descritiva e de natureza exploratória. O trabalho limita-se a mapear a incidência do contingenciamento nas diversas ações programadas nas LOAS dos anos de 2015 e 2016, sem avançar considerações acerca do processo decisório relativo a que despesas contingenciar e quando o fazer. Avançar nessa direção implicaria um aprofundamento da análise, exigente de levantamento de informações e de tempo de realização incompatível com os limites de uma monografia de conclusão de curso de graduação.

O presente trabalho desdobra-se em cinco capítulos, além dessa introdução e das considerações finais. No segundo capítulo busca-se compreender o Ciclo Orçamentário brasileiro, seguido, no terceiro capítulo, pela discussão acerca dos instrumentos legais de planejamento: Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual. O quarto capítulo aborda o funcionamento da Execução Orçamentária, enquanto o quinto capítulo trata da Lei de Responsabilidade Fiscal e do instrumento do contingenciamento. Todos esses capítulos foram desenvolvidos com base em revisão bibliográfica e documental. O sexto capítulo compreende a pesquisa empírica realizada acerca da prática do contingenciamento na implementação das LOAS 2015 e 2016, apresentando a metodologia utilizada e análise dos dados levantados. Por fim, as considerações finais, objeto do sétimo capítulo retoma rapidamente o argumento analítico construído e sintetiza os principais resultados encontrados.

## 2. O Ciclo Orçamentário

O orçamento constitui um dispositivo primordial no planejamento, gestão e controle das ações de governo. É por meio dele que as políticas públicas podem ser desenvolvidas. Segundo Abrucio e Loureiro (*apud* ZUCCONOTO, 2014, p. 84), a peça orçamentária ancora a forma como “os governantes selecionam prioridades, decidindo como alocar ou distribuir recursos em função das pressões de diferentes grupos sociais”. Buscar-se, a seguir, deslindar o ciclo orçamentário e apreender suas principais funções.

Dentre as várias novas determinações da CF/88, pode ser destacado o avanço notório quanto ao ciclo orçamentário brasileiro. Esse avanço é marcado pela obrigatoriedade de um planejamento por parte da administração pública. Segundo Freitas (2003) Abrucio, Loreiro (2005) e Baptista *et al.* (2012) *apud* Castro (2016, p. 39), “a Constituição de 1988 tornou obrigatória a elaboração do planejamento de médio prazo, por meio do Plano Plurianual (PPA) e a fixação de metas e prioridades anuais para a administração pública, por meio da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)”. Essa obrigação da presença de um planejamento em médio prazo corrobora a concepção que faz uma associação entre o planejamento e orçamento como chaves de um mesmo sistema e que estabelecem “a indissociável relação entre o planejamento de curto e médio prazo e o processo de quantificação das ações governamentais através do orçamento” (GIACOMONI, 2000 *apud* CASTRO 2016, p. 40).

O artigo 165 da CF/88 preconiza que tanto o plano plurianual (PPA) quando as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais serão de iniciativa do Poder Executivo, devendo ser apresentadas ao Legislativo em forma de lei. Giacomoni (2012, p. 209) frisa que:

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. É o desenrolar integral desse processo que possibilita ao orçamento cumprir seus múltiplos papéis e funções

Além disso, o artigo 165, acima referido, traz uma hierarquização das leis de iniciativa do Poder Executivo. Em primeiro lugar, tem-se o plano plurianual, seguido pelas diretrizes orçamentárias e por último pelos orçamentos anuais. Os planos plurianuais geralmente são:

Planos setoriais e regionais/setoriais, sendo constituídos por programas básicos, que determinam os objetivos e as metas a serem alcançadas em cada setor, fixando também os recursos humanos, materiais e financeiros necessários (GIACOMONI, 2012, p. 213 e 214)

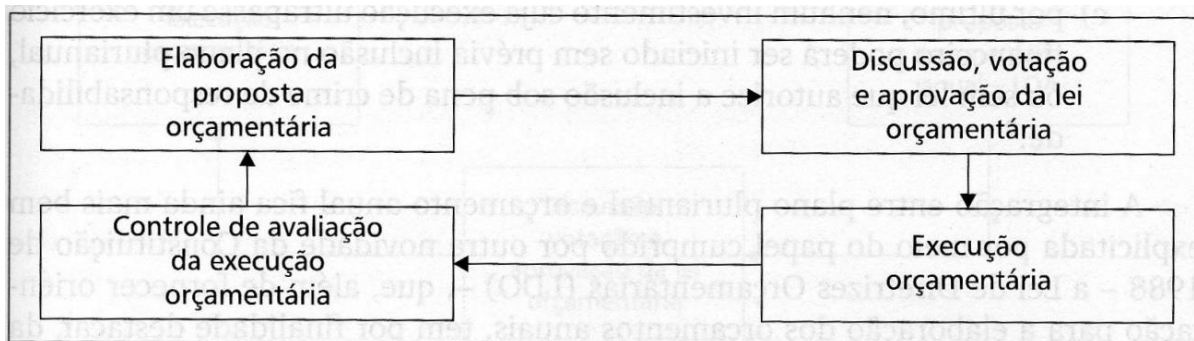
Reforçando a hierarquização dessas leis, Giacomoni (2012, p. 214) expõe que:

Os planos operativos anuais, com base (...) nos planos de médio prazo, estabelecem as metas de curto prazo a cargo do setor público, bem como as orientações e regulamentações a serem cumpridas pelo setor privado

(preços, salários, tributações, créditos, financiamento etc.). Nos planos anuais, constam as necessidades financeiras, materiais e humanas das diversas metas, distribuídas em cronogramas e no nível especial.

Cabe ressaltar que essas leis, juntas, são parte de um ciclo ou processo. O processo orçamentário, de maneira simplificada, é formado por, em primeiro lugar, uma elaboração da proposta orçamentária e, em seguida, por uma discussão, votação e aprovação da lei orçamentária. Após sua aprovação, cabe ao poder executivo executá-la e, concomitante, fazer um controle e avaliação desta execução, conforme Figura 1.

Figura 1: Processo Orçamentário Simplificado



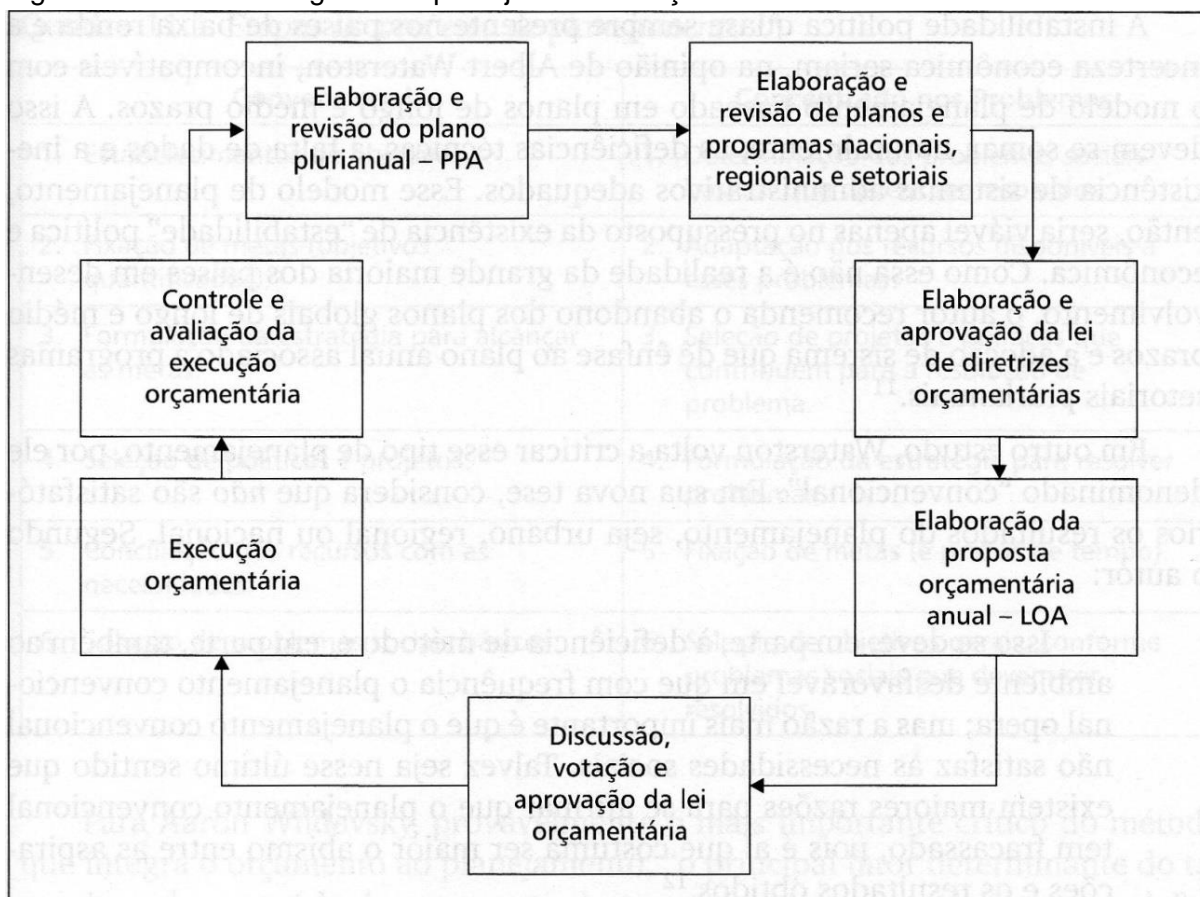
Fonte: GIACOMONI (2012, p. 215)

Giacomoni 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 – é, 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)

Integrado ao planejamento, o ciclo orçamentário segue o fluxo descrito na Figura 2, ilustrado para o caso nacional, mas que se aplica aos níveis subnacionais de governo.

Figura 2: Processo Integrado de planejamento e orçamento



Fonte: GIACOMONI (2012, p. 217).

Conforme a Figura 2, o processo integrado de planejamento e orçamento se inicia com a elaboração e revisão do plano plurianual, que contém os planos e programas nacionais, regionais e setoriais, no caso da União. Nos casos de estados e municípios, a dimensão territorial corresponde às respectivas jurisdições. A partir desse PPA é que se tem a elaboração e aprovação da LDO, que irá definir quais as prioridades e metas do ano e servirá de base para elaboração da proposta orçamentária anual, consubstanciada na LOA. Há, então, a discussão, votação e aprovação da LOA e sua execução. Em seguida, tem-se o controle e avaliação da execução orçamentária e o ciclo se inicia novamente.

Giacomoni (2012, p. 219) faz uma crítica ao ciclo orçamentário que integra o planejamento ao orçamento. Segundo ele, o grande gargalo seria que esse ciclo acaba por transformar o planejamento em um planejamento incremental, que apenas adiciona novos itens aos orçamentos anteriores. Dessa forma, o planejamento perderia sua capacidade de criação.

O incrementalismo orçamentário é a negação da desejada integração entre o planejamento e o orçamento. Os órgãos e agências que dependem de recursos de um orçamento central sempre têm uma expectativa de quanto deve ser sua fatia no orçamento em elaboração. Essa fatia compreende tanto os recursos para os programas e projetos antigos que, anualmente, a agência espera manter no orçamento, assim como recursos adicionais para novos programas e ampliação dos existentes. A “base” do orçamento, que é

formada pelos programas que entraram no orçamento e aí se perpetuam, envolve sempre a grande parte dos recursos orçamentários. (GIACOMONI, 2012 p. 219 e 220)

Para concluir seu raciocínio, o autor relata que:

Enquanto o planejamento, por natureza, é um criador de programas e, conseqüentemente, um demandador de recursos, o processo orçamentário dá clara prioridade para a “base”. Nesse sentido, a viabilização do planejamento seria possível se os “incrementos” fossem maiores do que efetivamente são. (GIACOMONI, 2012 p. 220)

Os instrumentos que compõem o ciclo orçamentário, que se inicia no planejamento e culmina na execução do orçamento anual e sua avaliação são descritos, de forma mais detida, na próxima seção.

### **3. Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias, Lei Orçamentária Anual**

Conforme assinalado na seção anterior, a CF/88 introduz leis de iniciativa do Poder Executivo para compor o sistema orçamentário brasileiro: o PPA, a LDO e a LOA. Cabe observar que, em Minas Gerais, foi adotada a terminologia Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG) para o PPA.

Nesse sistema, o PPA, como já salientado, constitui um instrumento de planejamento de médio prazo. Anterior a ele, e ainda vigente, destaca-se a Lei 4.320, de 17 março de 1964, que instituiu normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Seu artigo 23 trata o planejamento, pioneiramente, como um dispositivo de médio prazo, ao prescrever que “As receitas e despesas de capital serão objeto de um Quadro de Recursos e de Aplicação de Capital, aprovado por decreto do Poder Executivo, abrangendo, no mínimo um triênio.” (Lei 4.320/64). O parágrafo único do referido artigo prevê ainda um ajuste anual para o Quadro de Recursos e de Aplicação de Capital.

Com o início da vigência da Constituição Federal de 1967 (CF/67), o instrumento que passou a realizar parte do papel atualmente atribuído ao PPA foi o Orçamento Plurianual de Investimentos (OPI), um “instituto que, além de possuir natureza orçamentária, era omissa quanto ao planejamento de boa parte das políticas sociais” (SANTOS, VENTURA E NETO, 2015). O OPI era constituído apenas por receitas e despesas de capital e, portanto, possuía limitações no tocante a instrumentalizar o exercício da atividade governativa. Diferenciava-se do artigo 23 da Lei 4.320/64, pois sua aprovação acontecia somente via lei específica e não se constituía em um instrumento legal do planejamento a longo prazo. Destaca-se que, até a CF/67, eram os próprios Estados e Municípios que decidiam sobre a forma de reger seus orçamentos (XÉREZ, 2013, p. 2).

No lugar do OPI, a CF/88 introduziu o PPA dispondo em seu art. 165, parágrafo 1º que:

§1º A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada. (CF/88, art. 165 §1º)

Como versa a própria CF/88, o PPA é um instrumento mais completo que o antigo OPI. Ele deve trazer programas que contêm ações governamentais planejadas, de caráter mais estratégico e de duração continuada. No seu texto devem ser traçadas as metas quantitativas e qualitativas quanto às intenções governamentais, abarcando de forma detalhada como o governo irá atingir os objetivos pretendidos. (MENDES, 2008). Sua

estrutura pode ser ilustrada conforme Figura 3, que se refere ao PPA 2016-2019 do governo federal.

Figura 3: Integração PPA e Orçamento no governo federal



Fonte: Manual Técnico do orçamento 2017.

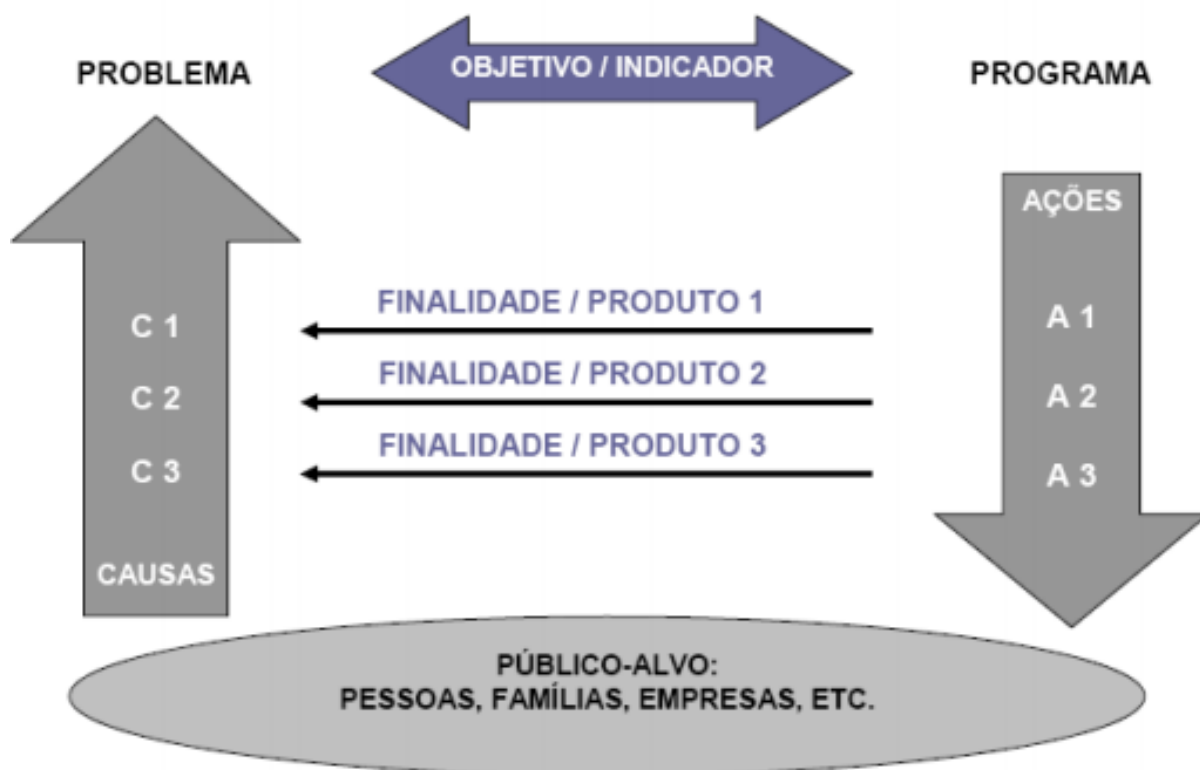
O PPA tem a duração de quatro anos, mas esses anos não plenamente coincidentes com os anos de mandato do chefe do Poder Executivo. O PPA entra em vigência no segundo ano de mandato, o que busca conferir ao instrumento um caráter de continuidade. No primeiro ano de mandato, as ações do governo são desenvolvidas à luz do planejamento elaborado pelo governo anterior e assim sucessivamente. Mendes (2008, p. 5) destaca que, no PPA, “a fixação de valores financeiros deveria ser algo secundário (...), que seria uma declaração de intenções, a serem realizadas dentro da medida das disponibilidades fiscais”. O detalhamento acerca dos valores financeiros cabe à LOA.

A elaboração do PPA é feita pelos três poderes do governo, englobando todos os órgãos e unidades do Executivo, Legislativo e do Judiciário, conforme prazos previamente estipulados. O Executivo elabora o projeto de Lei que deve ser encaminhado para discussão, emendas e aprovação pelo Legislativo até o dia 31 de agosto do ano; o Legislativo tem, então, até o dia 22 de dezembro para que as adequações sejam feitas e a proposta retorne para sanção do chefe do Executivo.

O PPA compreende, ainda, todo um ciclo que gestão. O primeiro deles, citado acima, é a elaboração, etapa cujos órgãos, entidades e poderes da administração pública se articulam

para construir o conteúdo do plano, composto por programas, projetos e ações, para execução nos quatro anos seguintes. A metodologia usual para a elaboração dos programas parte da identificação de um problema que se quer resolver, desdobrando-se em projetos e ações desenhados com tal intuito, conforme ilustrado na Figura 4.

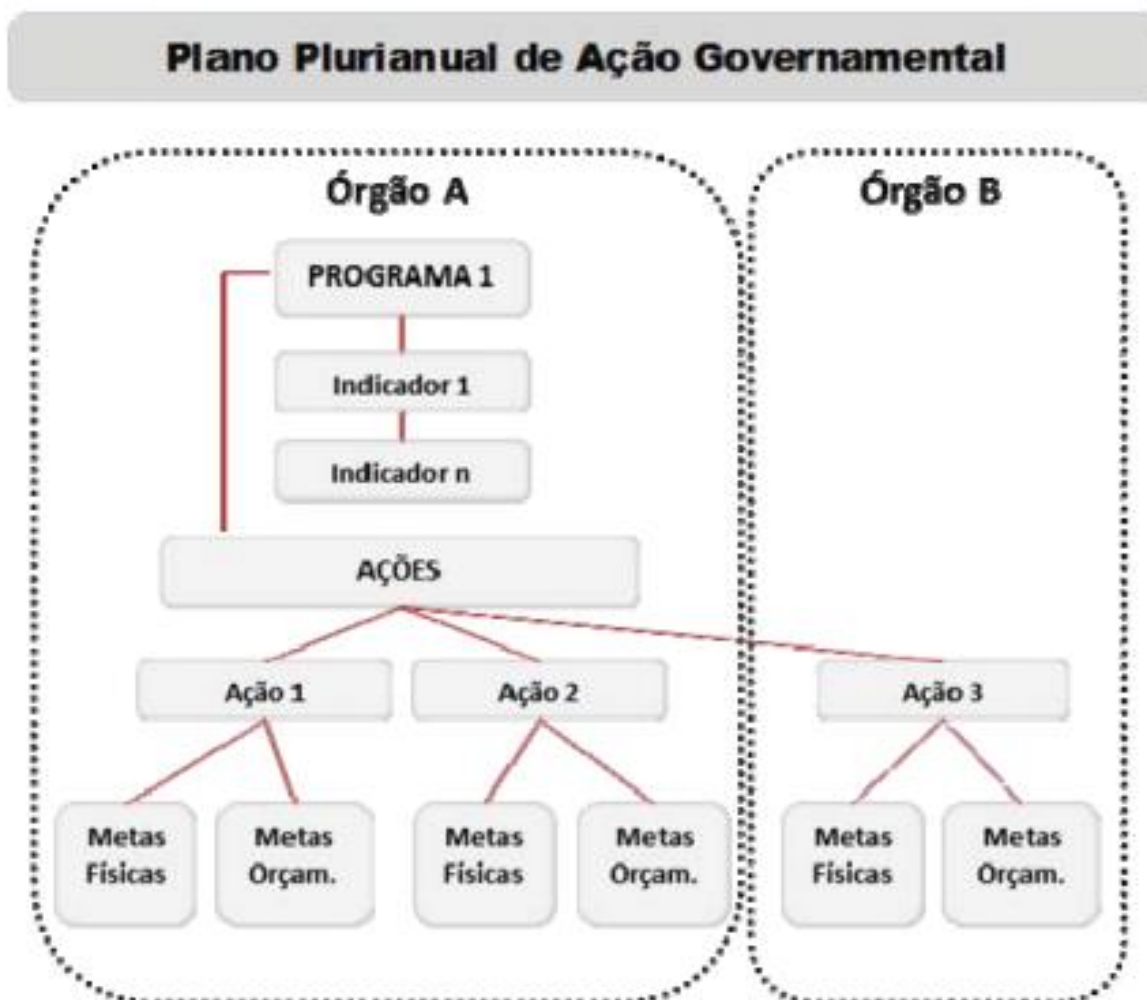
Figura 4: Estruturação dos programas governamentais em Minas Gerais



Fonte: MINAS GERAIS. Manual de Elaboração do PPAG 2008-2011 e da Proposta Orçamentária 2008. Disponível em: <<http://www.planejamento.mg.gov.br/governo/planejamento/ppag/ppag.asp>>

Para cada programa, assim como suas ações, é definida uma Unidade Orçamentária Responsável. Nele são traçados os objetivos e os resultados que se pretende alcançar que, por sua vez, vão informar a definição de metas físicas e financeiras, conforme ilustrado pela Figura 5.

Figura 5: Estrutura de um programa do PPAG



Fonte: Governo do Estado de Minas Gerais: Relatório Anual de Avaliação -2016

Com sua aprovação, passa-se para a segunda etapa desse ciclo, chamada de implantação ou execução, momento em que, com orçamentos aprovados e ajustados, o plano começa a ser operacionalizado.

Em seguida, tem-se uma nova etapa, o monitoramento. Segundo o Relatório Anual de Avaliação do Governo do Estado de Minas Gerais (2017), “o monitoramento visa potencializar o desempenho da administração na execução do PPAG, fornecendo informações gerenciais aos atores responsáveis pela gestão, execução e controle dos programas e ações do plano”. Trata-se de uma espécie de acompanhamento da execução para obtenção de informações para o aprimoramento da gestão. Posteriormente, tem-se a avaliação. Essa é a etapa na qual se busca aferir os resultados daquilo que foi executado, tomando-se por base o planejamento. Através dela, espera-se compreender se as diretrizes,

as estratégias e as ações adotadas surtiram o efeito pretendido sobre a população. Segundo Guimarães (2008):

Seu objetivo principal consistiria em prestar informações para a sociedade, servindo como uma prestação de contas acerca de como estão sendo empregados os recursos públicos, e para o próprio governo, servindo de subsídio para decisões inerentes a como serão empregados os recursos públicos e para a melhoria dos próprios programas desenvolvidos. (GUIMARÃES, 2008, p. 44)

A avaliação é feita pelos órgãos encarregados de executar a ação, sendo operacionalizada, no caso mineiro, através do Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento (SIGPLAN). Nesse sistema são coletados os principais resultados do programa e dados referentes ao que foi programado orçamentariamente e o que foi executado, bem como as entregas físicas programadas e executadas. Com os dados do sistema é criado um documento, o Relatório de Anual de Avaliação do PPAG, tornando os dados acessíveis a toda a população. (GUIMARÃES, 2008)

Por último, cabe citar a revisão. É nesse momento que, à luz do que foi apreendido do monitoramento e da avaliação, adequa-se o que foi planejado com as mudanças necessárias na atividade planejadora. Destaca-se que o Estado de Minas Gerais é um dos estados que, anualmente, realiza a avaliação, a revisão e o monitoramento do plano. Ela permite que, com base nas avaliações do PPAG dos anos anteriores, sejam feitas mudanças nos programas e ações: pode-se incluir ou excluir ações bem como modificar seus atributos e indicadores. Entrou em uso a partir do PPAG 2004-2007 de Minas Gerais e utiliza da LOA para revisar os valores para o ano (GUIMARÃES, 2008).

Portanto, a Revisão Anual do PPA contribui de forma decisiva para uma maior integração de planejamento de longo, médio e curto prazos, proporcionando o alinhamento entre PMDI, PPA e LOA, uma vez que permite uma maior coerência entre aquilo que foi estabelecido pelo PMDI, a materialização desses objetivos pelo PPA e a determinação dos valores trazido pela LOA. (Guimarães, 2008, p. 46)

A Constituição Mineira, além disso, traz algumas ferramentas não presentes na CF/88. A primeira delas é o Relatório Institucional de Monitoramento. Esse relatório é desenvolvido bimestralmente, e tem como objetivo acompanhar a evolução da execução das ações presentes no PPAG, tanto o desempenho físico quanto o financeiro. Cabe ressaltar que o relatório é acumulativo, portanto, no 6º bimestre sabe-se como foi a execução física e financeira de todas as ações do Estado. Tal relatório é organizado por setores e está disponível, bimestralmente, no site da SEPLAG.

Em articulação com o PPA, a CF/88 traz a prescrição da elaboração da LDO. Em seu artigo 165 define que:

§2º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subseqüente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento. (CF/88, art. 165 §2º)

Por se tratar de uma hierarquização de leis, entende-se que a LDO deve ser elaborada a partir dos dispostos no PPA. No entanto, essa lei tem o intuito de traçar as diretrizes para um período menor do que o PPA e de maneira mais específica que a lei anterior. Segundo Mendes (2008)

Caberia à LDO desdobrar as metas do PPA anos após ano, colocando-as dentro da moldura da realidade fiscal, estabelecendo as prioridades para o orçamento do exercício seguindo a partir das disponibilidades financeiras do governo. (MENDES, 2008 p. 5)

Há autores que veem a LDO como uma ponte entre o PPA e a LOA. Por um lado, ela não é tão específica quanto a LOA, mas, por outro, é mais detalhada que o PPA. Sua função primordial é, portanto, fixar parâmetros gerais para orientação do orçamento do ano seguinte, à luz do planejamento de médio-prazo. (MENDES, 2008)

Oliveira (2012) *apud* Espeschit (2015) dá ainda mais ênfase à LDO, afirmando que ela:

Pode ser apontada como a fase mais importante de todo o processo de planejamento orçamentário, constituindo-se na arena de negociação do orçamento, pois, por meio dela devem ser negociadas as alterações na legislação tributária, decididos quais os setores deverão ser contemplados com financiamentos governamentais e negociada a concessão de vantagens e o aumento do quadro do funcionalismo. Ampliaram-se as possibilidades dos programas, projetos e ações governamentais estarem em consonância com as prioridades estabelecidas pelos participantes do jogo orçamentário (...). (OLIVEIRA, 2012 *apud* ESPESCHIT 2015, p. 32)

Cabe ressaltar que, com a instituição da LRF, a LDO ficou ainda mais fortalecida e passou a cumprir novos papéis. Além do disposto na CF/88, a LDO, após a LRF, passa a dispor também sobre:

- a) equilíbrio entre receitas e despesas;
- b) critérios e forma de limitação de empenho (...);
- e) normas relativas ao controle de custos e à avaliação dos resultados dos programas financiados com recursos dos orçamentos;
- f) demais condições e exigências para transferências de recursos a entidades públicas e privadas. "(LRF, art. 4º inciso I)

Para cumprir tais determinações, a LRF estabelece que deverão ser feitos dois anexos que irão constar na lei. O primeiro deles é o Anexo de Metas Fiscais que, segundo o art. 4º §1º, estabelece que "(...) serão estabelecidas metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultado nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para dois seguintes". O segundo é o Anexo de Riscos

Fiscais, “(...) onde serão avaliados os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, informando as providências a serem tomadas, caso se concretizem” (LRF, art. 4º §3º).

Segundo Guimarães (2008), a elaboração da LDO em Minas Gerais traz algumas inovações se comparada com o processo estabelecido pela CF/88. Enumera-se, em primeiro lugar, a criação de uma Comissão Permanente, formada por membros da Mesa da Assembleia, pelo Governador do Estado, pelo Presidente do Tribunal de Justiça, pelo Procurador Geral de Justiça e pelo Presidente do Tribunal de Contas, que “possui como função a compatibilização das propostas parciais apresentadas por cada Poder, Ministério Público e Tribunal de Contas, dispondo também sobre o montante de recursos destinados às despesas do governo para o exercício seguinte” (GUIMARÃES, 2008, p. 40).

Outra inovação, determinada pela Constituição Mineira, é a necessidade de fixação na LDO de uma parcela do orçamento para o atendimento das demandas levantadas em audiências públicas, como dispõe o art. 155:

Art. 155 [...] § 5º - A Lei de Diretrizes Orçamentárias fixará percentual não inferior a um por cento da receita orçamentária corrente ordinária do Estado, destinado ao atendimento das propostas priorizadas nas audiências públicas regionais, a ser incluído na Lei Orçamentária Anual e executado, com o respectivo pagamento, até o final do exercício financeiro correspondente, sob pena de responsabilidade, nos termos do inciso VI do art. 91. (CONSTITUIÇÃO ESTADUAL DE MINAS GERAIS DE 1989, art. 155 §5º).

Por fim, tem-se a LOA. Cabe destacar, primeiramente, que ela deve ser consoante o previsto tanto no PPA quanto na LDO, sendo também de iniciativa do Executivo. Entretanto, das três leis que compõe o planejamento e orçamento brasileiro, a LOA é a que mais detalha o que vai ser feito no exercício a que ela se refere. E pode ser vista como a expressão prática das prioridades e intenções pré-estabelecidas nas leis anteriores o PPA e A LDO.

Segundo a CF/88:

§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. (CF/88, art. 165 §5º)

A LOA, em linhas gerais, traça uma estimativa das receitas do ano bem como define as despesas. A partir dela é possível examinar as fontes de recursos do Estado e, ainda, visualizar os beneficiários de tais recursos. Oliveira (2009) destaca que:

A LOA deveria representar, na verdade, o orçamento que foi negociado na fase da LDO. A abrangência com que foi contemplada na Constituição de 1988 indica a preocupação dos constituintes de resgatar os princípios de unidade-universalidade orçamentários e criar condições, com isso, para seu manejo como instrumento de planejamento e controle do Executivo e de seus gastos. Condições reforçadas com a exigência de que o Orçamento Fiscal seja acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, das isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia (...). (OLIVEIRA, 2009, p. 101)

Segundo a Lei 4.320/64, que já a previa no seu artigo 2º, a LOA deverá conter a discriminação da receita e da despesa seguindo os princípios da unidade, universalidade e anualidade. Pelo princípio da unidade, compreende-se que o orçamento deve ser apenas um para cada exercício financeiro em cada esfera de governo. Não deverão existir múltiplos orçamentos ou orçamentos paralelos. O princípio da universalidade, por sua vez:

Prevê que o orçamento deve conter todas as receitas e despesas referentes aos Poderes que integram a esfera de Governo, inclusive seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta. A Lei 4.320/64, nos artigos 3º e 4º, impõe o princípio da universalidade à receita ao determinar a inclusão das “operações de crédito autorizadas em lei” e excetuar as operações de crédito por antecipação da receita. Desta forma, de acordo com este princípio, a lei orçamentária anual deve incorporar todas as receitas e despesas, e nenhuma instituição pública deve ficar fora do orçamento (MEDEIROS et al, 2008 *apud* ESPESCHIT, 2015 p. 34).

Já o princípio da anualidade determina que as estimativas de receita e despesa devem estar contidas em um período de tempo limitado, o chamado “exercício financeiro”. Ele é correspondente ao ano civil. (MEDEIROS et al, 2008 *apud* ESPESCHIT, 2015)

Em Minas Gerais, a Constituição ainda acrescenta, no seu art. 157, §2º que “O orçamento, compatibilizado com o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado, terá, entre suas funções, a de reduzir desigualdades entre as regiões do Estado, segundo critério populacional” (Constituição Estadual de Minas Gerais de 1989, art. 157 §2º). Além disso, da mesma forma que acontece na LDO, a Constituição do Estado determina a destinação especial de recursos para determinadas áreas na LOA:

Art. 158 – “A lei orçamentária assegurará investimentos prioritários em programas de educação, saúde, habitação, saneamento básico, proteção ao meio ambiente, fomento ao ensino, à pesquisa científica e tecnológica, ao esporte e à cultura e ao atendimento das propostas priorizadas nas audiências públicas regionais” (CONSTITUIÇÃO ESTADUAL DE MINAS GERAIS DE 1989, art. 158).

#### 4. Execução Orçamentária

Com a LOA publicada e entrando em vigor, passa-se para a próxima etapa: a execução orçamentária. Antes de tudo deve-se ressaltar que, no Brasil, a execução orçamentária ocorre de maneira concomitante à execução financeira, ou seja, só é possível executar uma despesa se houver orçamento e existir disponibilidade financeira para tal. Da mesma forma, se o recurso financeiro estiver disponível, mas não houver disponibilidade orçamentária, a despesa não poderá existir.

Para facilitar a compreensão, define-se execução orçamentária como a utilização dos créditos consignados no orçamento ou na LOA e a execução financeira como “a utilização de recursos financeiros, com o objetivo de atender à realização dos programas e ações pertencentes às unidades orçamentárias e identificados por dotações no Orçamento” (AMARAL, 2015, p. 47).

Angélico *apud* Brant (2008, p. 40) observa que:

Na execução orçamentária existem casos de dotações que se esgotam antes do término do exercício financeiro, demonstrando falta de previsão e ausência de planejamento adequado. Contudo, alterações estratégicas geradas por correção de desvios no planejamento são previstas e necessárias.

O autor conclui que “executar o orçamento é evidenciar os ingressos de recursos nos cofres públicos e sua aplicação para cobrir as despesas nele previstas” (ANGÉLICO *apud* BRANT, 2008, p. 40).

Como comentado anteriormente, só é possível executar o orçamento por completo uma vez que LOA é publicada. Se houver atraso na aprovação da LOA, há a possibilidade de liberação de 1/12 dos recursos previstos para o ano. A partir dela, as cotas orçamentárias são distribuídas para as unidades orçamentárias que contêm unidades administrativas executoras, “no nível de classificação igual ao dos Quadros de Detalhamento das Despesas constantes do orçamento fiscal” (BRANT, 2008, p. 41). Uma vez que as unidades administrativas executoras recebem as cotas orçamentárias, se tornam habilitadas a executar seus orçamentos.

De acordo com a Lei 4.320/64, a despesa pública deve ser executada em três estágios: empenho, liquidação e pagamento. O empenho é o primeiro estágio para realização de despesa. O art. 60 da Lei 4.320/64 destaca que “É vedada a realização de despesa sem prévio empenho”. No art. 59 o empenho é descrito como “o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição”. Entende-se, portanto, que ao empenhar uma despesa o Estado

institui uma nova relação contratual com fornecedores e prestadores de serviços, mas não cria uma obrigação de efetuar o pagamento.

O empenho é prévio, precede a realização da despesa e tem por objetivo respeitar o limite do crédito orçamentário, como, aliás, o art. 59 da Lei nº 4.320/64 preceitua: “O empenho da despesa não poderá exceder o limite de créditos concedidos”. Esse primeiro estágio é realizado no SIAFI utilizando-se a Nota de Empenho, que é o documento utilizado para fins de registro da operação de comprometimento de empenho de uma despesa orçamentária, bem como nos casos em que se faça necessário o reforço ou a anulação desse compromisso. (BRANT, 2008, p. 42)

Assim que o empenho é emitido, o valor referente a ele é abatido da cota orçamentária do programa a que se refere. Não é possível, então, usar aquele recurso já empenhado para realização de outra despesa não incluída no referido empenho. Entretanto, é possível que um empenho seja anulado. Nesse caso, o valor correspondente torna-se disponível naquela dotação inicial e é possível utilizá-lo para outro fim.

Cabe destacar que os empenhos podem ser classificados de acordo com a sua natureza e finalidade como empenho ordinário, empenho por estimativa e empenho global. Um empenho é ordinário “quando se tratar de despesa de valor determinado e o seu pagamento deva ocorrer de uma só vez” (BRANT, 2008, p. 42). É um empenho por estimativa “quando se tratar de despesa cujo montante não se possa determinar, como os serviços de telefone, água e energia elétrica, diárias e gratificações” (BRANT, 2008, p. 43). Por fim, é um empenho global “quando se tratar de despesa contratual e outras de valor determinado, sujeitas a parcelamento” (BRANT, 2008, p. 43).

Passa-se, então, para o segundo estágio da despesa: liquidação. Segundo o art. 63 da Lei 4.320/64, “a liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito”. Ainda de acordo com essa lei, é nesse estágio da despesa que se apura o montante exato a pagar e a quem se deve pagar para extinguir a obrigação. Comprova-se que o credor seguiu as normativas necessárias ao empenho, conferindo-se desde o momento da entrega do serviço prestado ou material entregue até o reconhecimento da despesa.

Por fim, o último estágio da despesa é o pagamento. De acordo com a Lei 4.320/64, no seu art. 64 “A ordem de pagamento é o despacho exarado por autoridade competente, determinando que a despesa seja paga”. Em outras palavras, o pagamento “consiste na entrega dos recursos equivalentes à dívida líquida ao credor do empenho, mediante ordem bancária, extinguindo dessa forma o débito ou obrigação” (BRANT, 2008, p. 43). Seguindo com o autor, ressalta-se que:

O pagamento só será efetuado quando ordenado, após sua regular liquidação, através da ordem de pagamento, que é o despacho exarado por autoridade competente (Ordenador de Despesa), determinando que a despesa seja paga, respeitando o saldo financeiro disponível e a ordem cronológica de registro de vencimento. (BRANT, 2008, p. 43)

## 5. Lei de responsabilidade fiscal e o contingenciamento

A já mencionada Lei Complementar nº101 de 04 de maio de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), foi elaborada pelo poder executivo respaldado pelo art. 165, §9º da CF/88 e atendeu o disposto no art. 163, incisos I, II e III. No artigo 165 §9º, o legislador deixa clara a necessidade da criação de uma lei complementar que trate sobre o exercício financeiro bem como normas de gestão financeira, entre outros aspectos. Já o artigo 163 nos incisos I, II e III dispõe sobre finanças públicas em sentido amplo, dívida pública interna e externa e concessão de garantia pelas entidades públicas.

A LRF auxilia a elaboração do sistema de planejamento, execução orçamentária e disciplina fiscal que, da forma como é tratado na lei, não existia no país até então. (PELICIOLO, 2000, p. 109 *apud* LAIA FILHO, 2007, p. 20). Ela tem como principal objetivo o equilíbrio das contas públicas.

Ressalta-se que sua promulgação esteve intimamente ligada ao cenário econômico da época, em que várias medidas estavam sendo aplicadas para reduzir os altos níveis inflacionários. Dentre elas, destaca-se o Plano Real. Trata-se, também, de um período da história em que “houve pressão por parte de instituições internacionais pelo ajuste e realização de diversas ações com o intuito de mostrar para a sociedade a busca por uma administração mais transparente e equilibrada” (PRADO, 2008, p. 16). Assim sendo, a LRF procurou contribuir para que o país mantivesse “uma situação econômica estável e sustentável capaz de garantir ao nosso padrão monetário, o Real, uma moeda isenta dos malefícios decorrentes do indesejável processo inflacionário”. (AGUIAR, 2006, p. 25).

A LRF tem, como pontos centrais, os planejamentos macroeconômico, financeiro e orçamentário; a dívida e o endividamento; as despesas com pessoal; as despesas obrigatórias; a receita pública; a transparência, o controle social e a fiscalização e a aplicação de sanções; e tipificação de crimes e infrações. Ou seja,

Além de dispor sobre as finanças públicas, a lei complementar deveria estabelecer os limites de gasto dos entes federativos com pessoal ativo e inativo, como consta no artigo 169 da CF/88, e o fez revogando a Lei Complementar n.º 96, de 31 de maio de 1999 -a chamada Lei Camata II- que dispunha até então sobre o limite de gasto com pessoal ativo e inativo dos entes federativos. (PRADO, 2008, p. 17)

Com a sua promulgação e até os dias atuais, a LRF se tornou um dos principais instrumentos legais que regulam as contas públicas no país. Segundo Menicucci (2006) *apud* Prado (2008), isso ocorre por que:

Ela [a LRF] é pautada no planejamento, com a introdução de novas informações, metas, limites e condições para as contas públicas, fazendo

com que os governantes criem novas estratégias para o cumprimento das determinações que consta na Lei; a transparência, consolidada por meio da divulgação de relatórios de acompanhamento da gestão fiscal; o controle, possibilitado pela maior transparência das contas públicas e pela qualidade das informações induzindo uma maior participação e atuação da sociedade e dos Tribunais de Contas; e a responsabilização, tanto do ente federativo, quanto dos agentes públicos responsáveis, pelo descumprimento das regras trazidas pela nova Lei. (Menicucci, 2006, apud Prado, 2008, p. 17)

Destaca-se que a LRF não anula a Lei 4.320/64, anterior à própria CF/88 e que vigorava antes de sua promulgação em 2000. Isso porque as duas leis dispõem sobre aspectos diferentes. Enquanto a Lei 4.320/64 normatiza sobre a elaboração e controle dos orçamentos e dos balanços, a LRF normatiza sobre as finanças públicas. Importante frisar que, se em algum ponto as leis tratarem de um mesmo assunto e discordarem entre si, deve-se prevalecer o que consta na LRF, por ser a lei mais recente. Como exemplo, “o que é modificado com a LRF, em desacordo com a Lei 4.320, são alguns conceitos, como o de dívida fundada, empresa estatal dependente e operações de crédito. Também é alterado o tratamento dado aos Restos a Pagar.” (PRADO, 2008, p. 21)

Para alcançar seus objetivos, a LRF reforça alguns mecanismos já existentes e acrescenta algumas novidades a eles. É o caso, por exemplo, da LDO que, a partir dos art. 4º e 5º, passam a ter obrigações a mais quanto ao conteúdo, como a necessidade de um anexo de metas fiscais e o anexo de riscos fiscais.

Destaca-se o art. 9º da referida lei, que diz que:

Art. 9º Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias. (LRF, art. 9º)

É nesse artigo que a LRF traz, de forma inédita, o instrumento do contingenciamento, que consiste no retardamento ou ainda, na limitação de parte da programação de despesa prevista na LOA (MOURA, 2007). Muitos autores tratam o contingenciamento como uma inovação trazida pelo artigo acima.

O contingenciamento é compreendido como um mecanismo de restrição automática e obrigatória da execução do orçamento na forma de limitação de empenho e movimentação financeira (GALHARDO et al., 2013) a partir da redação posta na LRF. Seu principal objetivo é:

Limitar a realização da despesa orçamentária ao longo do exercício, a montantes inferiores aos autorizados na LOA e nos créditos adicionais, visando a compatibilizar com o fluxo de caixa, de tal forma que a execução

dos gastos não supere os valores efetivamente arrecadados sob a justificativa de garantir o cumprimento das metas fiscais estabelecidas. (GALHARDO et al., 2013, p. 4)

De acordo com Silva e Marques (2012, p. 1), o contingenciamento:

Significa que o governo deverá gastar menos do que foi planejado no orçamento, tendo em vista a ocorrência de frustração [queda] na arrecadação estimada ou aumento de despesas acima do patamar previamente fixado, adequando-se, dessa forma, à nova realidade fiscal. Contingenciamento tem o mesmo significado, à luz dos textos legais, que limitação de empenho e a consequente movimentação financeira. (SILVA e MARQUES, 2012, p. 1)

Cabe ressaltar que nem todas as despesas são passíveis de contingenciamento. De acordo com o §2º do art. 9º da LRF:

§2º. Não serão objeto de limitação as despesas que constituam obrigações constitucionais e legais do ente, inclusive aquelas destinadas ao pagamento do serviço da dívida, e as ressalvadas pela lei de diretrizes orçamentárias. (Lei de Responsabilidade Fiscal, §2º, art. 9º)

As despesas que constituem obrigação constitucional e legal do ente são, portanto, aquelas de natureza não discricionária. Essas despesas devem ser executadas durante o exercício financeiro de correspondência a LOA. Para melhor compreensão, pode-se afirmar que as despesas obrigatórias são:

Aquelas nas quais o gestor público não possui discricionariedade quanto à determinação do seu montante, bem como ao momento de sua realização, por determinação legal ou constitucional. Por possuírem tais características, essas despesas são consideradas de execução obrigatória e necessariamente têm prioridade em relação às demais despesas, tanto no momento de elaboração do orçamento, quanto na sua execução. (BRASIL. Orçamento Federal. Glossário. 2015).

Por outro lado, têm-se as despesas de caráter discricionário. Como o próprio nome diz, são essas as despesas em que o gestor tem mais liberdade para gerenciar-las, e também, são as passíveis de serem contingenciadas. São elas: inversões financeiras, investimentos e outras despesas correntes e de capital.

Silva e Marques (2011) concluem dizendo que:

A contenção compulsória dos gastos de governo recai sobre as ações de governo de menor repercussão imediata ao funcionamento da máquina, quais sejam, os investimentos, todavia, não menos importantes. Isso ocorre porque a maioria dos gastos consignados no orçamento ou tem natureza obrigatória ou são necessários ao custeio administrativo. (SILVA e MARQUES, 2011, p. 1)

Os dois autores levantam a discussão a respeito das implicações da incidência do contingenciamento sobre essas despesas discricionárias. Ressaltam, em primeiro lugar, que

essas limitações de empenho acometem, principalmente, os investimentos públicos, os quais, por sua vez, são meios de incentivar o desenvolvimento e o crescimento do Estado:

Assim, os investimentos públicos, cuja principal característica é a realização de despesas em produtos que concorrerão para a expansão das ações de governo, que via de regra, geram a melhoria da prestação dos serviços públicos necessários ao atendimento dos anseios sociais, restam penalizados em função das demais despesas incompressíveis. (SILVA e MARQUES, 2011, p. 2)

Ainda, segundo Galhardo (2008) *apud* Almeida (2016, p.36) “essa tendência de concentração do esforço fiscal é objeto de críticas dos pesquisadores [...] por recaírem principalmente sobre despesas relacionadas a investimentos em infraestrutura, alimentando um círculo vicioso em relação à perspectiva de crescimento de um país”.

No caso do governo federal, o contingenciamento acontece a partir da publicação de um Decreto de Contingenciamento, também conhecido como Decreto de Programação Orçamentária e Financeira. Normalmente, esse decreto “é detalhado por portaria interministerial, evidenciados os valores autorizados para movimentação e empenho e para pagamentos no decorrer do exercício.” (Manual Técnico do Orçamento, 2017) Ele é expedido pelo Chefe do Poder Executivo assim que a LOA é aprovada. Os principais objetivos desse mecanismo são:

- a) estabelecer normas específicas de execução orçamentária e financeira para o exercício;
- b) estabelecer um cronograma de compromissos (empenhos) e de liberação (pagamento) dos recursos financeiros para o Governo;
- c) cumprir a legislação orçamentária (LRF, LDO etc.); e
- d) assegurar o equilíbrio entre receitas e despesas ao longo do exercício financeiro e proporcionar o cumprimento da meta de resultado primário. (Manual Técnico do Orçamento, p. 93, 2017)

Acrescenta-se, por fim, que o contingenciamento pode ocorrer sem a publicação de um decreto tratando de sua execução. Neste caso, ele se efetiva por meio de contenções realizadas ao longo do exercício, sob a forma da não realização do empenho ou seu retardamento.

## **6. Mapeamento do contingenciamento em Minas Gerais nos anos 2015 e 2016**

Nessa seção, são apresentados os dados extraídos das bases de monitoramento das ações do PPAG nos anos de 2015 e 2016, juntamente com a análise dos resultados encontrados, o que engloba uma comparação entre a execução física e orçamentária dos referidos anos. As ações orçamentárias que são objeto de análise consistem naquelas classificadas como tendo, no monitoramento realizado, desempenho físico ou orçamentário, crítico ou subestimado, e que tiveram como justificativa para tal desempenho a ocorrência de contingenciamento.

### **6.1. Metodologia**

Nesse trabalho foi feito um exame de dados extraídos do monitoramento do PPAG de Minas Gerais, relativos aos anos 2015 e 2016, com o intuito de identificar e discutir criticamente o contingenciamento de despesas orçamentárias feitas pelo governo e suas implicações na implementação das ações planejadas. Optou-se por realizar esse recorte temporal por serem anos cuja restrição orçamentária, advinda de desempenho insatisfatório da receita ou frustração da receita estimada, têm sido mais evidenciada.

Para o estudo dos dados, foram utilizadas as bases do monitoramento do PPAG do 6º bimestre de 2015 e de 2016. Tais bases são retiradas do Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento (SIGPLAN) e trazem as ações com as previsões financeiras e físicas no início do ano bem como o que foi realizado em cada um dos meses em termos numéricos. A base tem a mesma estrutura para os anos de 2015 e 2016.

Extraem-se de cada base os desempenhos físico e orçamentário de todas as ações propostas na LOA. Para calcular o desempenho físico de cada uma das ações, tomam-se os valores da coluna “Realização Física” de cada ano, dividindo-os pelos valores da coluna “Previsão Física”. Na sequência, os resultados são multiplicados por 100, para obter as porcentagens, com a replicação do procedimento para todas as linhas da base. Repete-se a mesma lógica para o desempenho orçamentário, mas agora com as colunas dos valores financeiros.

Os desempenhos físicos e financeiros são categorizados no SIGPLAN em três grupos: crítico, satisfatório e subestimado. O desempenho crítico é aquele cuja porcentagem de execução está abaixo de 70%; o desempenho satisfatório está entre 70% e 130% e o subestimado acima de 130%. Criou-se, então, colunas para categorizar os desempenhos das ações, que são: “Físico Crítico?”; “Físico Subestimado?”; “Financeiro Crítico?” e “Financeiro Subestimado?”.

Com o intuito de fazer essa classificação das ações, foi utilizada a fórmula do Excel “SE” em cada uma das colunas criadas. Se o desempenho físico ou orçamentário da ação estiver abaixo de 70%, as colunas “Físico Crítico” ou “Financeiro Crítico” trazem a palavra “sim”; caso contrário “não”. O método foi repetido para as colunas que indicam as porcentagens referentes a desempenho subestimados. Como a análise foca as ações que apresentam performance abaixo da ideal, não foram criadas colunas que verificam as ações com desempenho foi satisfatório.

O passo seguinte consistiu em trazer para as bases a justificativa de desempenho. No SIGPLAN, toda ação que possui desempenho crítico ou subestimado deve estar atrelada a uma justificativa para o ocorrido. Para facilitar a transcrição dessas justificativas para a base trabalhada, utilizou-se um documento chamado “Avaliação do PPAG”, tanto do ano de 2015, quanto do ano de 2016, que trazem todas as justificativas com as ações a que se referem. Criou-se, então, uma coluna nas bases com o nome de “Justificativa de desempenho”, buscando-se essas justificativas na avaliação do PPAG.

Por fim, foram analisadas as justificativas de cada ação e classificadas como relacionada ou não a questão do contingenciamento. Ressalta-se que, por ser um campo de livre preenchimento, a justificativa não segue um padrão de redação. Para classificá-las como desempenho insatisfatório associado ao contingenciamento, utilizou-se um conceito ampliado de contingenciamento em comparação ao conceito anteriormente apresentado. Para fins de sua aplicação, tomou-se como parâmetro o uso das seguintes palavras-chave na justificativa apresentada:

- Restrição Orçamentária;
- Contingenciamento;
- Cenário Econômico;
- Redução de Gastos;
- Desaceleração Econômica;
- Contexto Econômico;
- Crise;
- Corte;
- Diminuição;
- Insuficiência Orçamentária;
- Situação Econômica;
- Racionalização;
- Contenção;

- Ajuste Fiscal;
- Dificuldades orçamentárias;
- Limitação;
- Desaquecimento;
- Indisponibilidade orçamentária;
- Calamidade;
- Conjuntura Econômica.

Destaca-se que todo o procedimento descrito acima foi realizado de maneira idêntica nas bases de 2015 e de 2016.

Com a base construída, enfim, analisaram-se as ações que foram consideradas relacionadas com o fenômeno do contingenciamento. Foram verificados os atributos qualitativos da ação como: setor de governo, unidade orçamentária responsável pela ação, tipo de programa, tipo de ação, eixo, rede de desenvolvimento, função e programa. Repetiu-se o procedimento com as ações de 2016, seguindo-se de uma comparação entre os anos, a fim de observar se os desempenhos ruins se repetem no tempo e se há uma propensão desses desempenhos ruins estarem, em sua maioria, nos mesmos setores, secretarias ou eixos.

## **6.2. O ano de 2015**

O planejamento das ações de 2015 está contemplado no PPAG de 2012-2015. No ano em questão, o PPAG contempla 1.217 ações, das quais 865 (71,07% do total de ações) apresentaram desempenho físico ou orçamentário em situação crítica (abaixo de 70% do planejado) ou em situação subestimada (acima de 130% do planejado). Dessas 865, 113 (13,06% das ações que apresentaram desempenhos críticos ou subestimados, e 9,28% do total de ações) retrataram justificativa de desempenho crítico associadas ao contingenciamento. Utiliza-se, apenas as ações com desempenho crítico para análise uma vez que ações com desempenho subestimado não justificariam tal resultado com base em contingenciamento, que é uma restrição/problema. Os gráficos presentes nessa seção trazem essas 113 ações.

Essas ações possuem características qualitativas e quantitativas próprias e podem ser classificadas de acordo com um padrão. A primeira classificação será por setor de governo. Os setores de governo são uma convenção criada pelo Poder Executivo e adotado por todos os Poderes, baseada na interpretação da legislação estadual que estabelece a

estrutura orgânica da administração pública. É uma das formas de agrupar e classificar as ações do setor público.

Nesse PPAG, existem 30 setores de governo. Desses 30, apenas 21 apresentaram ações com desempenho crítico relacionado ao contingenciamento. São eles:

- a. Agricultura, pecuária e abastecimento;
- b. Casa civil e relações institucionais;
- c. Ciência, tecnologia e ensino superior;
- d. Corpo de bombeiros militar do Estado de Minas Gerais;
- e. Cultura;
- f. Defesa social;
- g. Desenvolvimento econômico;
- h. Desenvolvimento regional, política urbana e gestão metropolitana;
- i. Direitos humanos, participação social e cidadania;
- j. Educação;
- k. Fazenda;
- l. Governadoria do estado;
- m. Meio ambiente e desenvolvimento sustentável;
- n. Planejamento e gestão;
- o. Poder legislativo;
- p. Polícia civil do Estado de Minas Gerais;
- q. Polícia militar do Estado de Minas Gerais;
- r. Saúde;
- s. Trabalho e desenvolvimento social;
- t. Transportes e obras públicas;
- u. Turismo.

A tabela com todos os setores de governo é apresentada no Apêndice A.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Com o propósito de tornar mais claro a análise e exibição, selecionaram-se os seis setores com o maior número de ações com justificativa associada ao contingenciamento.

Gráfico 1: Seis setores de governo com maior número de ações com desempenho associado ao contingenciamento e sua representatividade no total de ações do setor em porcentual- Minas Gerais - 2015



Fonte: Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento (SIGPLAN). Elaboração Própria.

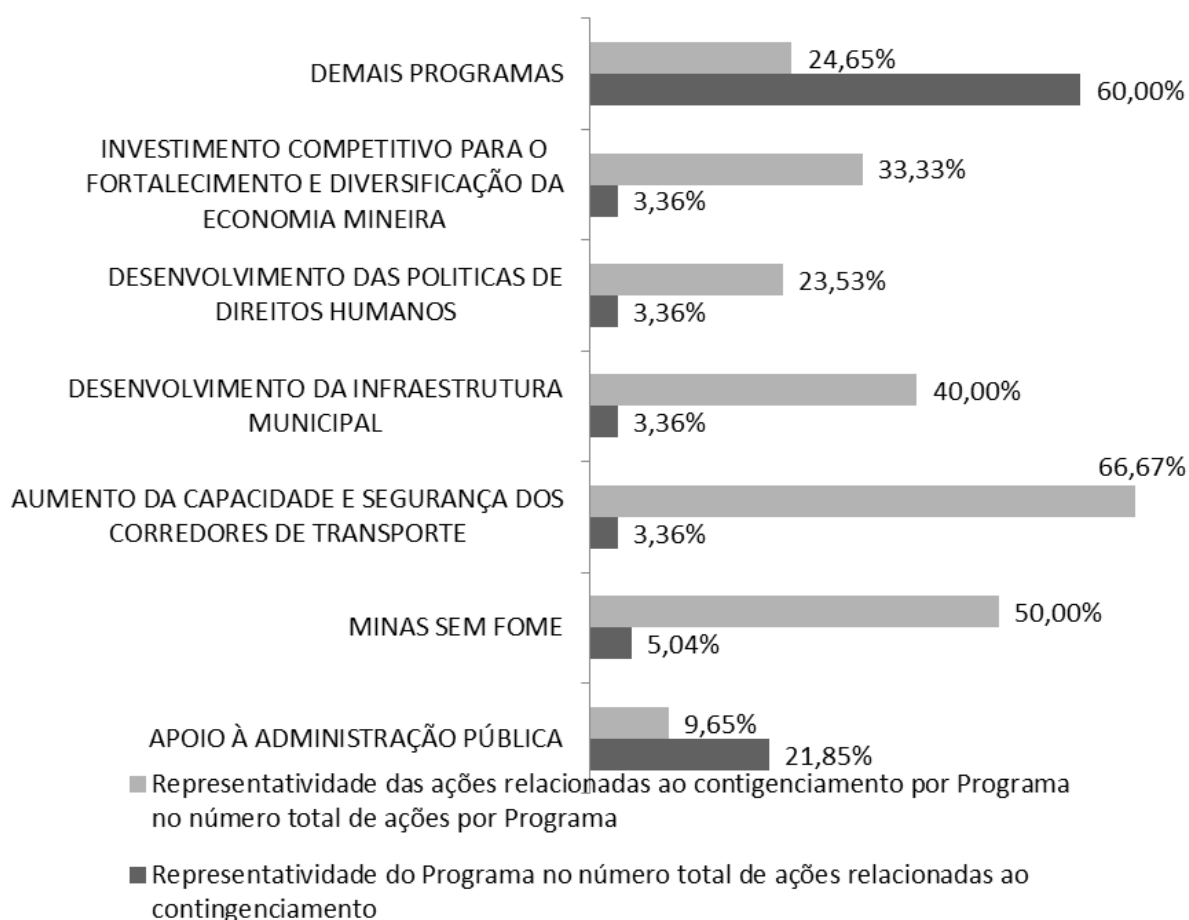
A partir do Gráfico 1, evidencia-se que o setor de governo mais afetado pelo contingenciamento é o de Agricultura, Pecuária e Abastecimento com 19,47% (levando em consideração o total de 113 ações afetadas). Em segundo lugar, têm-se o setor Transporte e obras públicas, com 13,27%. Em terceiro lugar, citam-se os setores Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável e Desenvolvimento econômico com 9,73% cada, seguidos pelos setores Cultura (6,19%) e Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (5,31%). Destaca-se que esses seis setores juntos representam 63,72% do quantitativo de ações associadas ao contingenciamento, enquanto os outros 15 setores são responsáveis por 36,28%, ou seja, mais da metade das ações contingenciadas estão polarizadas em apenas seis dos vinte e um setores atingidos.

A outra análise que se pode fazer a partir desse gráfico é da representatividade dessas ações com desempenho associado ao contingenciamento no total de ações dos setores. Nesse tipo de análise, o ranking entre os setores muda. O setor Transportes e Obras Públicas aparece como aquele que dentre o número total de ações teve o maior número de ações contingenciadas, chegando a representar quase 1/3 de suas ações (31,91%), seguido pela Agricultura, Pecuária e Abastecimento (25,29%) e Meio Ambiente e Desenvolvimento

Sustentável (18,97%). Em seguida tem o setor Desenvolvimento Econômico (14,47%), Cultura (10,61%) e Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (6,67%).

A próxima categorização apresentada é por programa. Destaca-se que o PPAG de 2015 possui 221 programas, dos quais 56 (25,33%) possuem ao menos uma ação relacionada ao contingenciamento.<sup>2</sup>

Gráfico 2: Seis programas com maior número de ações com desempenho associado ao contingenciamento e sua representatividade no total de ações do programa em percentual- Minas Gerais- 2015



Fonte: Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento (SIGPLAN). Elaboração Própria

Conforme o Gráfico 2, o programa com maior número de ações afetadas pelo contingenciamento é Apoio à administração pública, com 21,85% , seguido pelo Minas sem fome com 5,04% e pelos programas Aumento da capacidade e segurança dos corredores

<sup>2</sup> Foram selecionados os seis programas com maior número de ações afetadas pelo contingenciamento, que podem ser visualizadas no Gráfico 2. A tabela com todas as ações por programa encontra-se no Apêndice A.

de transporte; Desenvolvimento da infraestrutura municipal; Desenvolvimento das políticas de direitos humanos e Investimento competitivo para o fortalecimento e diversificação da economia mineira, todos com 3,36%. Os seis programas, juntos, representam 40% do total de ações contingenciadas. Os demais, 60%.

Destaca-se, entretanto, que o programa Apoio à administração pública é um dos programas que mais possuem ações: praticamente todos os órgãos do Estado possuem ação dentro desse programa. Junto com os programas Obrigações Especiais e Reserva de Contingência, são responsáveis por:

Despesas com pessoal ativo, inativos e pensionistas, as obrigações decorrentes da dívida pública fundada, o pagamento de precatórios e requisições de pequeno valor e as transferências constitucionais a municípios; os programas desenvolvidos pelos Outros Poderes; e os programas que tenham como foco central a manutenção e a melhoria da própria máquina pública, representada por seus processos, estruturas e servidores. (Relatório Anual de Avaliação 2015, p. 18)

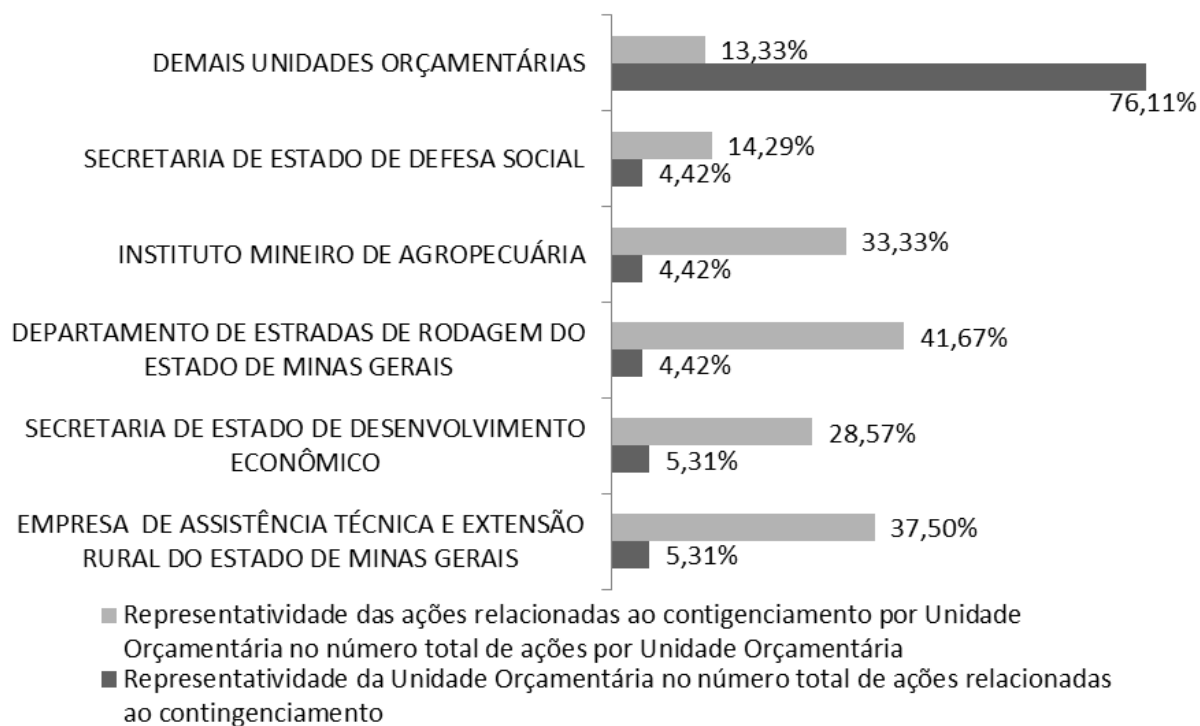
O programa pode ter comparecido como um dos seis com maior número de ações afetadas pelo contingenciamento por, proporcionalmente, possuir maior quantitativo de ações. Se for levado em consideração o número de ações contingenciadas no total de ações por programa, o programa Aumento da capacidade e segurança dos corredores de transporte é o mais afetado pelo contingenciamento, com 66,67% das suas ações contingenciadas. O segundo programa mais afetado é o Minas sem fome, com 50%, seguido pelo Desenvolvimento da infraestrutura municipal (40%), Investimento competitivo para o fortalecimento e diversificação da economia mineira (33,33%) e Desenvolvimento das políticas de direitos humanos (23,53%). Conforme ressaltado, apesar de em números absolutos o programa Apoio à Administração Pública ter sido o destaque, proporcionalmente ao total de ações dentro do programa é o que foi menos afetado, com apenas 9,65% das suas ações contingenciadas.

Outra classificação é por unidade orçamentária responsável pela ação. Das 131 unidades orçamentárias (UO) que são responsáveis pelas ações implementadas em 2015, 56 (42,74%) apresentam ações que tiveram desempenho insatisfatório (crítico) associado ao contingenciamento.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Destacaram-se as cinco unidades orçamentárias responsáveis por ação com maior número de ações afetadas pelo contingenciamento. A tabela com todas as unidades orçamentárias responsáveis por ações com ações de desempenho associado ao contingenciamento encontra-se no Apêndice A.

Gráfico 3: Cinco unidades orçamentárias responsáveis por ações com maior número de ações de desempenho associado ao contingenciamento e sua representatividade no total de ações da unidade orçamentária em porcentual- Minas Gerais- 2015



Fonte: Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento (SIGPLAN). Elaboração Própria

Consoante com o Gráfico 3, as UO's que possuem maior número de ações com desempenho associado ao contingenciamento são a Empresa de Assistência Técnica e Extensão rural do Estado de Minas Gerais (EMATER/MG) e a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico (SEDE), com 5,31% ambas. Em seguida tem-se a Secretaria de Estado de Defesa Social (SEDS), o Instituto Mineiro de Agropecuária (IMA) e o Departamento de Estradas de Rodagem do Estado de Minas Gerais (DER-MG), todos com 4,42%. As cinco unidades orçamentárias, juntas, representam quase  $\frac{1}{4}$  (23,89%) do total de ações contingenciadas. As outras  $\frac{3}{4}$  (76,11%) estão distribuídas entre as 51 outras unidades orçamentárias.

Outra análise possível através desse gráfico é a representatividade dessas ações no quantitativo total de ações em cada unidade orçamentária. Sob essa perspectiva, a unidade orçamentária com o maior percentual de ações contingenciadas em relação ao seu total de ações é o DER/MG (41,67%), seguido pelo IMA, com 41,67% e o EMATER com 37,50%. Em seguida apresenta-se SEDE (28,57%) e a SEDS (14,29%).

A alocação orçamentária pode ser realizada de acordo com funções. Segundo o Manual de Revisão do PPAG 2016-2019 e LOA 2018 (2017) a função:

Representa o maior nível de agregação das diversas áreas de despesa que competem ao setor público. A função é um atributo da ação e tem por fim identificar em que áreas de atuação da administração pública são despendidas os recursos públicos. Essa vinculação se realiza por meio da reunião das ações de acordo com o seu objeto e produto. (Manual de Revisão do PPAG 2016-2019 e LOA 2018, 2017, p. 53).

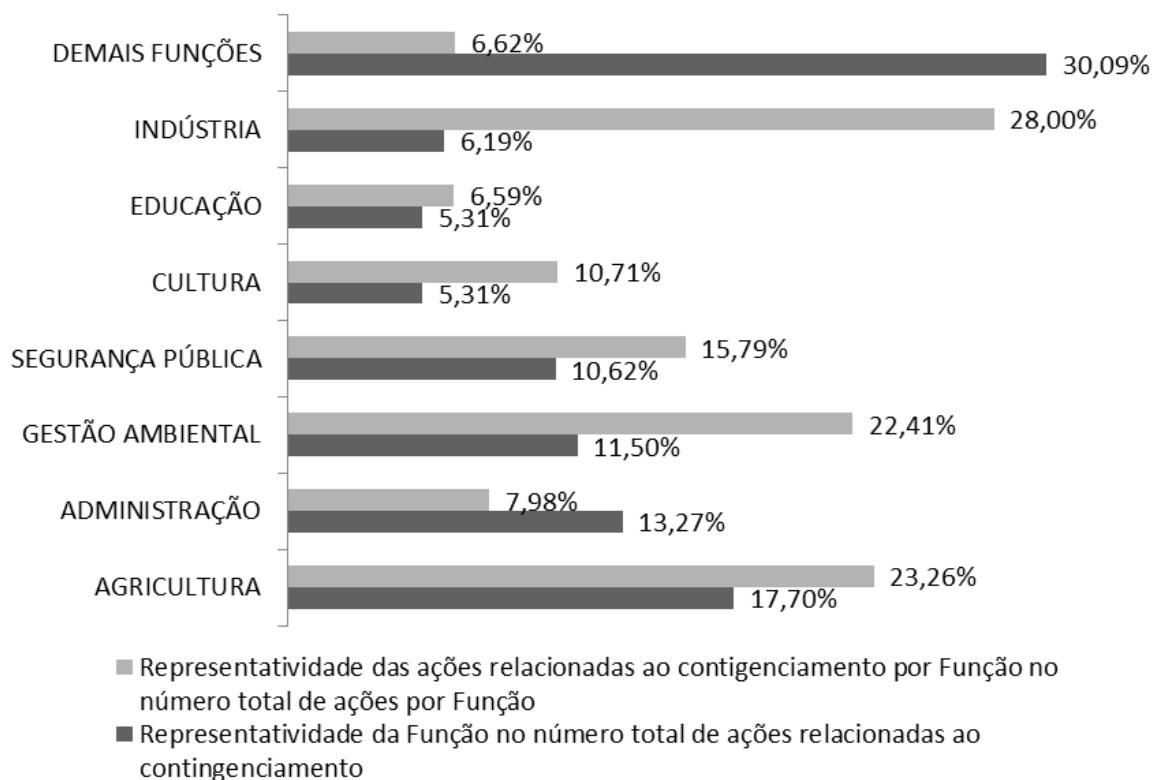
Em 2015, em Minas Gerais as funções para classificação dos gastos somavam 28, das quais 21 (75%) apresentaram ações que obtiveram desempenhos afetados pelo contingenciamento<sup>4</sup>. São elas:

- a. Administração;
- b. Agricultura;
- c. Assistência social;
- d. Ciência e tecnologia;
- e. Comércio e serviços;
- f. Comunicações;
- g. Cultura;
- h. Desporto e lazer;
- i. Direitos da cidadania;
- j. Educação;
- k. Energia;
- l. Gestão ambiental;
- m. Habitação;
- n. Indústria;
- o. Previdência social;
- p. Saneamento;
- q. Saúde;
- r. Segurança pública;
- s. Trabalho;
- t. Transporte;
- u. Urbanismo.

---

<sup>4</sup> Das funções citadas acima, destacam-se as sete com o maior número de ações afetadas pelo contingenciamento. Isso porque, dois setores apresentaram o mesmo número absoluto de ações contingenciadas. A tabela com todas as funções com ações afetadas pelo contingenciamento está disponível no Apêndice A.

Gráfico 4: Sete funções com maior número de ações de desempenho associado ao contingenciamento e sua representatividade no total de ações da função em percentual - Minas Gerais - 2015



Fonte: Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento (SIGPLAN). Elaboração Própria

De acordo com as informações do Gráfico 4, a função que teve maior número de ações com desempenho associado ao contingenciamento é a Agricultura, com 17,70% do total. Em segundo lugar, têm-se a função Administração (13,27%) seguida pelas funções Gestão Ambiental (11,50%) e Segurança Pública (10,62%). As outras três funções destacadas são a Indústria com 6,19% cada, e a Cultura e a Educação, com 5,31% ambas. As sete funções, juntas, representam 69,91% do total de ações que sofreram contingenciamento, enquanto as outras 15 representam 30,09% do total.

O gráfico 4 também permite analisar a representatividade das ações contingenciadas no total de ações por função. A função com essa maior representatividade é a Indústria, com 28% (apesar de ser uma das funções com menor número absoluto de ações contingenciadas dentre as sete destacadas), seguida pela Agricultura (23,26%) e Gestão Ambiental (22,41%). Em seguida têm-se a Segurança Pública (15,79%), Cultura (10,71%) e Educação (6,59%).

Para compreender a próxima classificação, Tipo de ação, destacam-se alguns conceitos principais. Segundo o Manual de Revisão do PPAG 2016-2019 e LOA 2018, as ações orçamentárias podem ser classificadas em três tipos básicos:

Projeto - instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações, limitadas no tempo, das quais resulta um produto que concorre para a expansão ou aperfeiçoamento da ação do governo;

Atividade - instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações que se realizam de modo contínuo e permanente, das quais resulta um produto necessário à manutenção da ação de governo;

Operação especial - instrumento de programação, envolvendo um conjunto de operações das quais resulta uma transferência financeira, não gerando contraprestação direta sob a forma de bens ou serviços. Dessa forma, abarcam despesas que não contribuem para a manutenção, expansão ou aperfeiçoamento das ações do governo estadual. (Manual de Revisão do PPAG 2016-2019 e LOA 2018, 2017, p. 38-39)

Evidencia-se, também, a conceituação de Orçamento Fiscal e Orçamento de Investimento:

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;

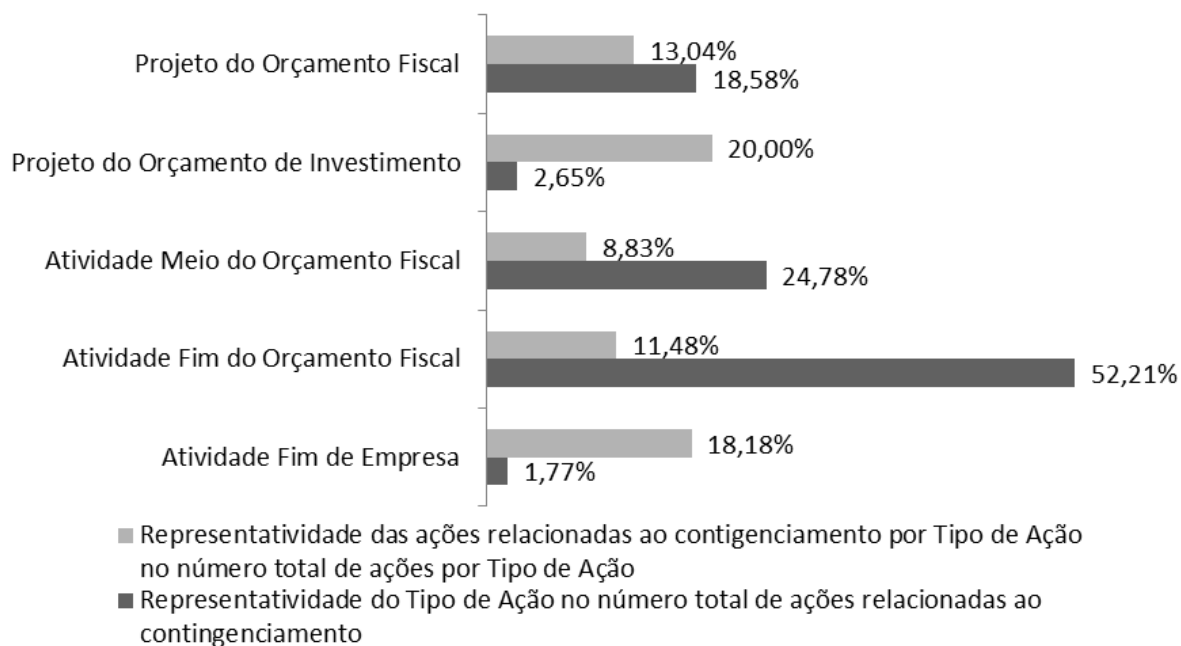
Orçamento de Investimento: orçamento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto. (Manual Técnico de Orçamento, 2016, p. 36)

Em 2015, foram nove tipos de ação. Desses 9, apenas 4 (44,44%) não tiveram ações com desempenho associado ao contingenciamento. São eles:

- a. Atividade Meio de Empresa;
- b. Não Orçamentário;
- c. Operação Especial;
- d. Reserva de Contingência.

Os outros 5 tipos de ação estão representados no gráfico abaixo:

Gráfico 5: Ações de desempenho associado ao contingenciamento por tipo de ação e sua representatividade no total de ações no tipo de ação em porcentual- Minas Gerais- 2015



Fonte: Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento (SIGPLAN). Elaboração Própria

Como o Gráfico 5 mostra, o tipo de ação com maior número de ações com desempenho afetado pelo contingenciamento é Atividade Fim do Orçamento Fiscal, com 52,21%, seguido pela Atividade Meio do Orçamento Fiscal, com 24,78%. Em terceiro lugar, têm-se o tipo Projeto do Orçamento Fiscal com 18,58%, o Projeto do Orçamento de Investimento com 2,65% e por último a Atividade Fim de Empresa, com 1,77%.

Outra análise que pode ser feita, diz respeito à representatividade dessas ações contingenciadas no total de ações dentro da função. Através dessa análise, pode-se inferir que a Atividade Fim do Orçamento Fiscal compreende o maior número total absoluto de ações, uma vez que, apesar de ser a função com maior número absoluto de ações contingenciadas, a representatividade dessas ações no total de ações nessa função é de 11,48%. Essa representatividade só é maior que da função Atividade Meio do Orçamento Fiscal, com 8,83%, que em termos absolutos, é a segunda função com maior número de ações contingenciadas.

O tipo de ação mais afetado pelo contingenciamento foi o Projeto do Orçamento de Investimento, com 20%, seguida pela Atividade Fim de Empresa (18,18%) e Projeto do Orçamento Fiscal (13,04%). Em termos absolutos, o Projeto do Orçamento de Investimento

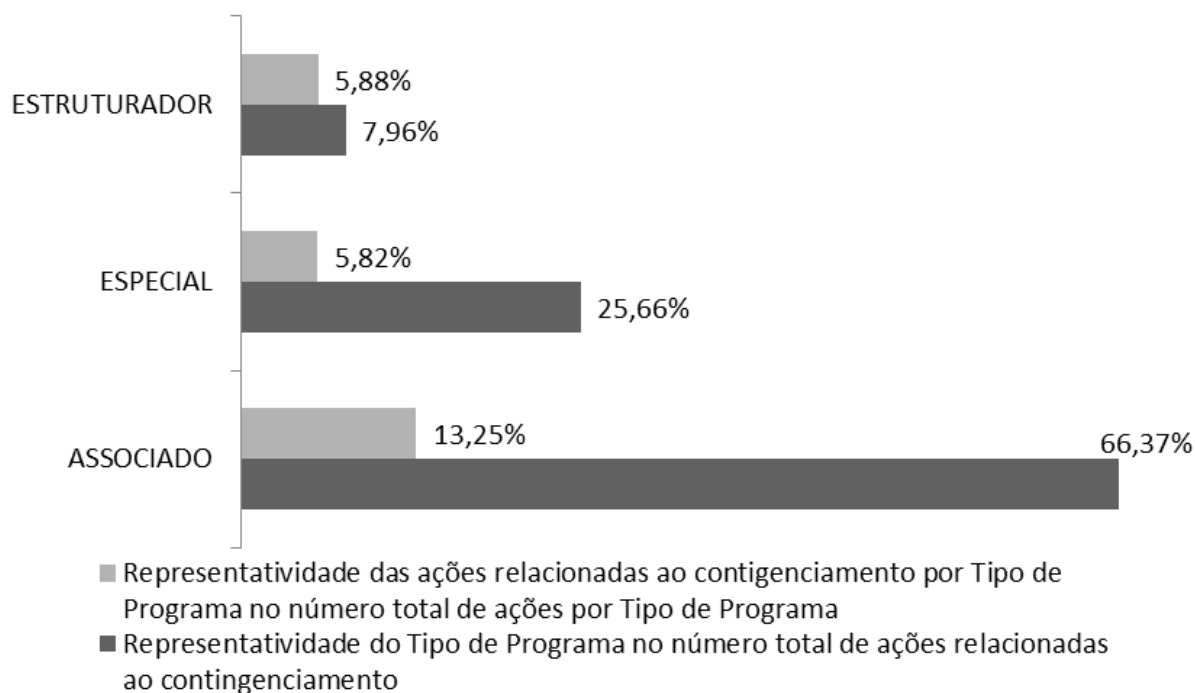
é o segundo tipo com menos ações contingenciadas, mas que representam 1/5 do seu total de ações.

Outra categorização é por tipo de programa. Os três tipos de programa possíveis são: Associado, Especial e Estruturador. Segundo o Relatório Anual de Avaliação de 2015:

Os programas estruturadores são considerados programas estratégicos de cada área de resultado, nos quais são alocados prioritariamente os recursos estaduais discricionariamente disponíveis e dos quais se espera os maiores impactos da ação do Estado. Nesse sentido, compõem o eixo fundamental de atuação do Governo, a fim de materializar os objetivos estratégicos fixados no PMDI. Já os programas associados são aqueles que colaboram sinergicamente com os estruturadores, tendo em vista o alcance dos objetivos estratégicos e resultados finalísticos estabelecidos em cada área de resultado do PMDI. Por fim, os programas especiais, apesar de não apresentarem identificação evidente com as áreas de resultados, são programas de suma importância para a administração estadual, na medida em que contemplam as prioridades setoriais que não estão vinculadas diretamente com a estratégia global do Governo. (Relatório Anual de Avaliação 2015, 2016, p. 18)

O Gráfico 6 retrata a distribuição de ações com desempenho associado ao contingenciamento por tipo de programa:

Gráfico 6: Ações de desempenho associado ao contingenciamento por tipo de programa e sua representatividade no total de ações no tipo de programa em porcentual- Minas Gerais- 2015



Fonte: Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento (SIGPLAN). Elaboração Própria.

O Gráfico 6 mostra que o tipo de programa com maior número de ações é o Associado, com 66,37%, seguido pelo Especial, com 25,66% e por último o Estruturador, com 7,96%. Se analisado segundo a representatividade dessas ações contingenciadas no total de ações por tipo de programa, verifica-se que o tipo de programa mais afetado pelo contingenciamento continua sendo o Associado, com 13,25%, seguido pelo Estruturador (5,88%) e Especial (5,82%).

Por fim, a última classificação abordada no ano de 2015 é por Rede de Desenvolvimento Integrado. Essas Redes de Desenvolvimento Integrado foram definidas no PMDI 2011-2030 e trazidas para o PPAG 2012-2015. De acordo com o Relatório Anual de Avaliação de 2015:

As Redes de Desenvolvimento, nas quais estão organizados os objetivos e estratégias governamentais, buscam integrar as ações do governo estadual nas diferentes áreas e, ao mesmo tempo, proporcionar um comportamento cooperativo com os outros níveis de governo e outras instituições, públicas e privadas, para maior agregação de valor para a sociedade mineira. Nesse sentido, não se tratam de estruturas institucionais formais, mas sim de formas de organização e conjunção de esforços em torno de grandes escolhas e prioridades. A intenção governamental é a de evoluir na focalização das principais ações de governo, viabilizando a transformação da estratégia em resultados efetivos para a sociedade. (Relatório Anual de Avaliação 2015, 2016, p. 14)

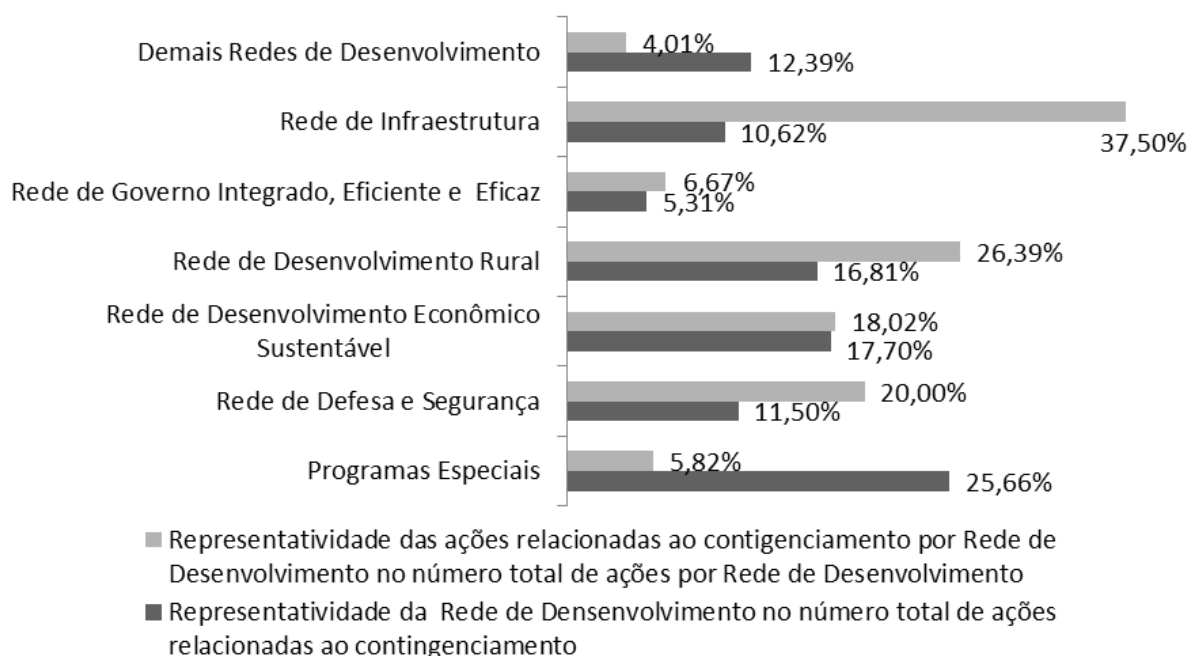
São 12<sup>5</sup>:

- a. Programas Especiais;
- b. Rede de Atenção em Saúde;
- c. Rede de Cidades;
- d. Rede de Ciência, Tecnologia e Inovação;
- e. Rede de Defesa e Segurança;
- f. Rede de Desenvolvimento Econômico Sustentável;
- g. Rede de Desenvolvimento Rural;
- h. Rede de Desenvolvimento Social e Proteção;
- i. Rede de Educação e Desenvolvimento Humano;
- j. Rede de Governo Integrado, Eficiente e Eficaz;
- k. Rede de Identidade Mineira;
- l. Rede de Infraestrutura.

---

<sup>5</sup> Foram selecionadas as seis Redes de Desenvolvimento Integrado com maior número de ações, que estão expressas no Gráfico 7. A tabela com todas as redes encontra-se no Apêndice A.

Gráfico 7: Seis Redes de Desenvolvimento Integrado com maior numero de ações com desempenho associado ao contingenciamento e sua representatividade no total de ações na Rede de Desenvolvimento Integrado em porcentual- Minas Gerais- 2015



Fonte: Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento (SIGPLAN). Elaboração Própria

Consoante ao Gráfico 7, destaca-se que a Rede de Desenvolvimento Integrado com maior número de ações com desempenho associado ao contingenciamento é Programas Especiais, com 25,66%. Em seguida, têm-se as Rede de Desenvolvimento Econômico Sustentável (17,70%) e Rede de Desenvolvimento Rural, com 16,81%, a Rede de Infraestrutura com 10,62% e a Rede de Governo Integrado, Eficiente e Eficaz, com 5,31%. Juntas, essas 6 Redes de Desenvolvimento Integrado representam 87,61% das ações contingenciadas.

Além disso, pode-se analisar a representatividade dessas ações contingenciadas no total de ações de cada Rede de Desenvolvimento. Sob essa ótica, a rede que foi mais afetada pelo contingenciamento é a Rede de Infraestrutura, com 37,50% de suas ações contingenciadas, seguida pela Rede de Desenvolvimento Rural, com 26,39% e a Rede de Defesa e Segurança (20%). A Rede de Desenvolvimento Econômico Sustentável aparece com 18,02% de ações contingenciadas, seguida pela Rede de Governo Integrado, Eficiente e Eficaz (6,67%) e Programas Especiais, com 5,82%.

### 6.3. O ano de 2016

O planejamento do ano de 2016 dá início a um novo ciclo do PPAG, o PPAG 2016-2019. Em meados desse ano foi publicado um decreto de reforma administrativa, alterando a estrutura orgânica do estado. Com isso, alguns órgãos deixaram de existir e outros foram criados. Nesse cenário, algumas ações são transpostas para adequar-se a nova estrutura, e são duplicadas no plano. Portanto, para não haver duplicidade de informações, utilizou-se a base sem as transposições: têm-se 1.170 ações, das quais 830 (70,94% do total de ações) apresentaram desempenhos físicos ou orçamentários verificados como críticos ou subestimados, e dessas, 163 ações (13,93% do total de ações e 19,63% das ações com desempenho crítico ou subestimado) apresentaram desempenhos críticos com justificativas relacionadas ao contingenciamento. Utiliza-se, apenas as ações com desempenho crítico para análise uma vez que ações com desempenho subestimado não justificariam tal resultado com base em contingenciamento, que é uma restrição/problema.

Assim como no ano de 2015, adotou-se o mesmo padrão analítico na abordagem das ações afetadas por contingenciamento, iniciando-se pelo Setor de Governo. Em 2016, são 29 diferentes setores de governo, dos quais 21 (72,41%) apresentam ações com desempenho afetado por contingenciamento<sup>6</sup>. São eles:

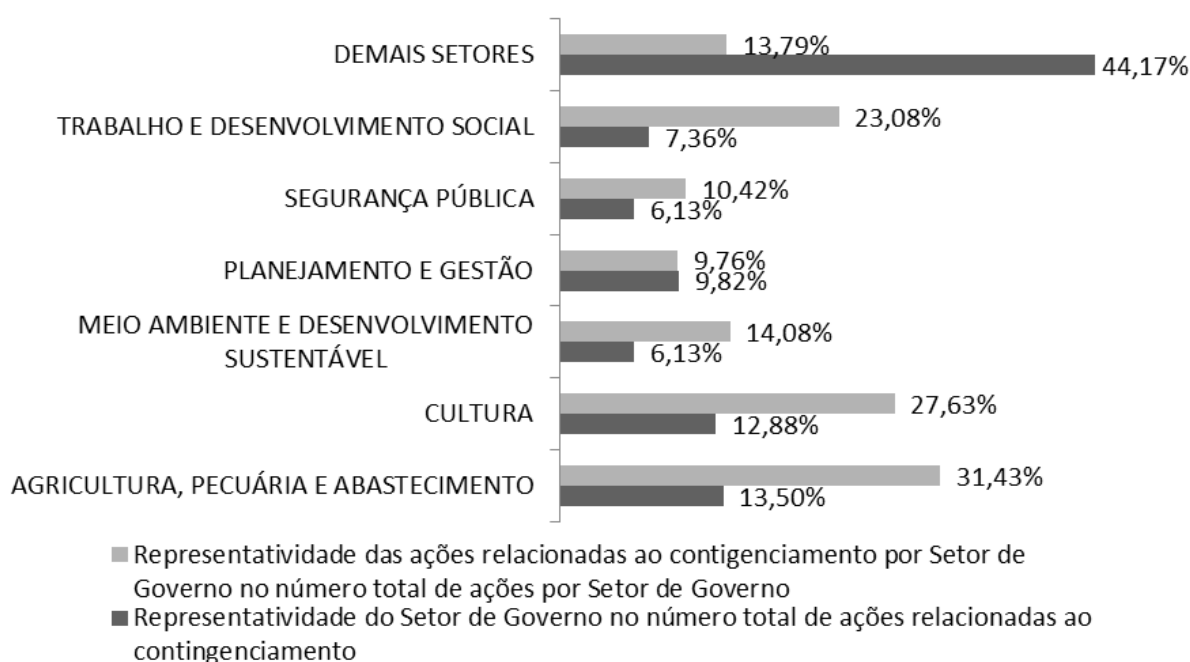
- a) Agricultura, pecuária e abastecimento;
- b) Casa civil e relações institucionais;
- c) Cidades e de integração regional;
- d) Corpo de bombeiros militar do estado de Minas Gerais
- e) Cultura;
- f) Desenvolvimento agrário;
- g) Desenvolvimento e integração do norte e nordeste;
- h) Direitos humanos, participação social e cidadania;
- i) Educação;
- j) Esportes;
- k) Governadoria do estado;
- l) Meio ambiente e desenvolvimento sustentável;
- m) Planejamento e gestão;
- n) Poder legislativo;
- o) Polícia civil do estado de Minas Gerais;

---

<sup>6</sup> Como anteriormente, foram selecionados os seis setores de governo com maior número de ações com desempenho elencado ao contingenciamento, apresentados no Gráfico 8 . A tabela com todos os setores de governo é encontrada no Apêndice A.

- p) Polícia militar do estado de Minas Gerais;
- q) Saúde;
- r) Segurança pública;
- s) Trabalho e desenvolvimento social;
- t) Transportes e obras públicas;
- u) Turismo.

Gráfico 8: Seis setores de governo com maior número de ações com desempenho associado ao contingenciamento e sua representatividade no total de ações do setor em porcentual- Minas Gerais - 2016



Fonte: Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento (SIGPLAN). Elaboração Própria

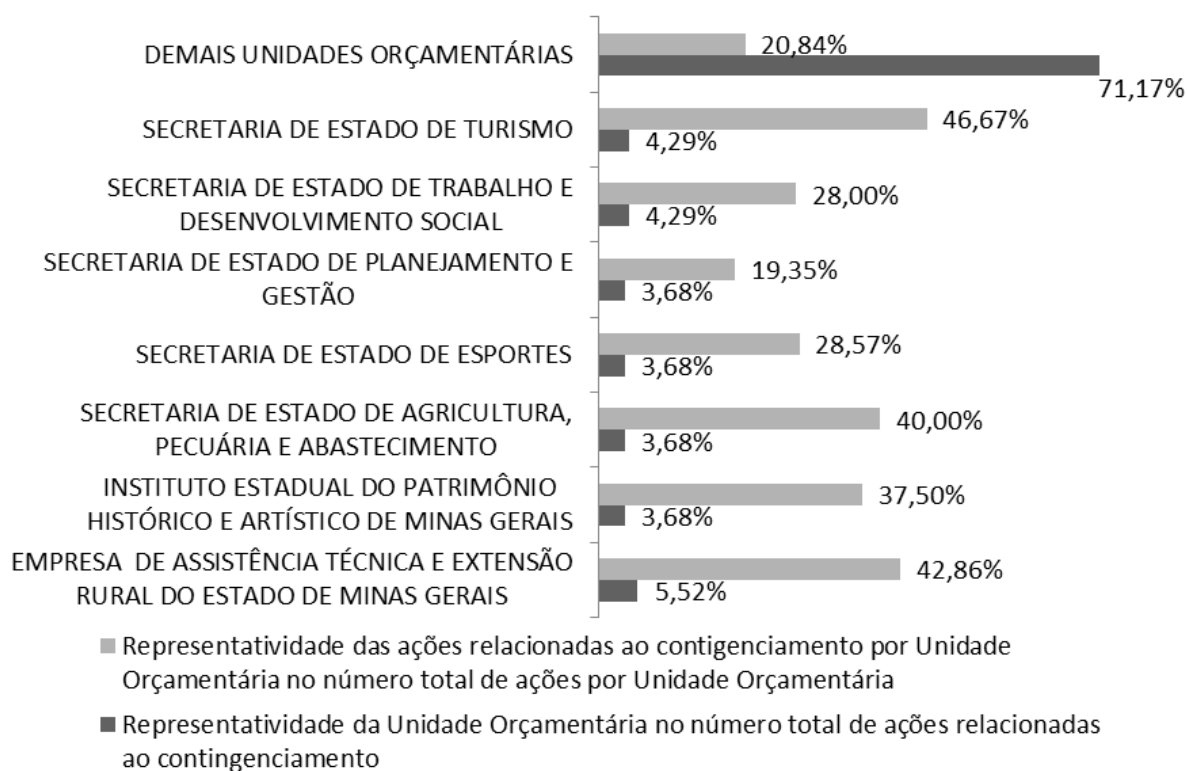
Conforme o gráfico 8, o Setor que apresentou o maior número de ações com desempenho relacionado ao contingenciamento foi Agricultura, Pecuária e Abastecimento, com 13,50%. Em segundo lugar, o setor Cultura com 12,88%, seguido pelo Planejamento e Gestão (9,82%), Trabalho e Desenvolvimento Social (7,36%) e Segurança Pública e Meio ambiente e desenvolvimento sustentável, ambos com 6,13%. Juntos, esses setores representaram 55,83% das ações contingenciadas no Estado, enquanto os demais 15 setores, representam 44,17% desse total.

Quanto à representatividade dessas ações contingenciadas no total de ações dentro de cada setor de governo, observa-se que o setor Agricultura, Pecuária e Abastecimento apresentou o maior percentual de ações contingenciadas com 31,43%. O segundo setor

mais afetado é o de Cultura, com 27,63%, seguido por Trabalho e Desenvolvimento Social (23,08%), Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (14,08%), Segurança Pública (10,42%) e Planejamento e Gestão (9,76%).

A segunda classificação destacada é por Unidade Orçamentária Responsável (UO) pela ação. No ano de 2016, foram 125 unidades orçamentárias responsáveis por ação, no total, das quais 56 (44,8%) apresentaram ações com desempenho associado ao contingenciamento<sup>7</sup>. No gráfico 9, são destacadas as sete unidades orçamentárias com maior número de ações atingidas pelo contingenciamento:

Gráfico 9: Sete unidades orçamentárias responsáveis por ações com maior número de ações de desempenho associado ao contingenciamento e sua representatividade no total de ações da unidade orçamentária em porcentual- Minas Gerais - 2016



Fonte: Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento (SIGPLAN). Elaboração Própria

Consoante ao Gráfico 9 percebe-se que os percentuais de ações afetadas pelo contingenciamento por UO responsável por ação são similares, sinalizando para uma relativa dispersão da incidência do uso do instrumento nesse tipo de classificação. Destaca-se, em primeiro lugar, a unidade orçamentária com maior percentual, a EMATER/MG, com 5,52%. Em segundo lugar, duas unidades orçamentárias apresentam o mesmo

<sup>7</sup> A tabela com todas as 56 unidades orçamentárias encontra-se no Apêndice A.

percentual, a Secretaria de Estado de Turismo (SETUR) e a Secretaria de Estado de Trabalho e Desenvolvimento Social (SEDESE) com 4,29%. Em seguida, com 3,68%, têm-se a Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG), a Secretaria de Estado de Esportes (SEE), a Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento (SEAPA), a Polícia Civil do Estado de Minas Gerais (PCMG) e o Instituto Estadual do Patrimônio Histórico e Artístico de Minas Gerais (IEPHA). Essas unidades orçamentárias, juntas, correspondem a 28,83% do total de ações contingenciadas, enquanto as outras 49 correspondem a 71,1%.

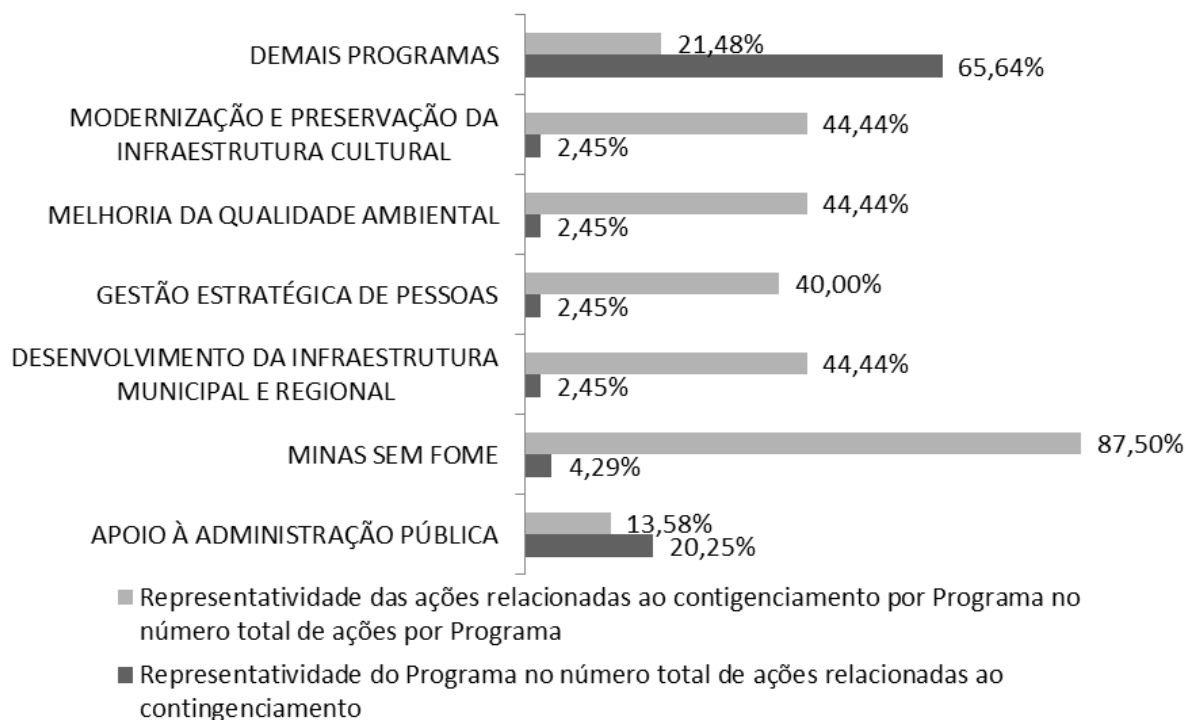
Quanto à representatividade dessas ações contingenciadas no total de ações por unidade orçamentária, a mais atingida é a SETUR, com 46,67%, seguida pela EMATER/MG (42,86%), SEAPA (40%) e o IEPHA (37,50%). Em seguida, têm-se a SEE (28,57%) e a SEDESE (28%). Destaca-se que, apesar de em termos absolutos as ações contingenciadas representarem um baixo percentual entre as sete unidades orçamentárias selecionadas, essas ações representam, no mínimo,  $\frac{1}{4}$  do total de ações de cada uma dessas UO's.

Outro recorte é por programa. No planejamento de 2016 constam 197 programas, dentre os quais 76 (38,57%) apresentaram desempenho com justificativa associada ao contingenciamento. Desses 76, os seis com maior número de ações atingidas pelo contingenciamento são destacados no Gráfico 10 foram destacados <sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> A tabela com os 76 programas encontra-se no Apêndice A.

Gráfico 10: Seis programas com maior número de ações com desempenho associado ao contingenciamento e sua representatividade no total de ações do programa em percentual- Minas Gerais - 2016



Fonte: Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento (SIGPLAN). Elaboração Própria

O Gráfico 10 mostra que o programa com maior número de ações afetadas pelo contingenciamento é o Apoio à Administração Pública, com 20,25%, seguido pelo programa Minas sem Fome, com 4,29%. Em seguida têm-se quatro programas com o mesmo percentual (2,45%): Modernização e Preservação da Infraestrutura Cultural, Melhoria da Qualidade ambiental, Gestão Estratégica de Pessoas e Desenvolvimento da Infraestrutura Municipal e regional.

Destaca-se, entretanto, que o programa Apoio à Administração Pública é um dos que mais possuem ações: praticamente todos os órgãos do estado possuem ação dentro desse programa. Assim, tal programa pode ter aparecido como um dos seis com maior número de ações afetadas pelo contingenciamento por, proporcionalmente, possuir maior quantitativo de ações.

Se for levado em consideração o número de ações contingenciadas no total de ações por programa, o programa Minas sem fome foi o mais atingido pelo contingenciamento, com 87,50% de suas ações contingenciadas. Três outros programas apresentam o mesmo percentual de 44,44% de suas ações contingenciadas: Modernização e preservação da

infraestrutura cultural; Melhoria da qualidade ambiental; Desenvolvimento da infraestrutura municipal e regional. Em seguida, têm-se o programa Gestão estratégica de pessoas (40%) e por último o programa Apoio à administração pública, com 13,58% - o menor percentual dentre os seis programas, corroborando com o que foi dito anteriormente.

A próxima abordagem é por Eixo de Desenvolvimento. O Eixo vem como uma substituição às Redes de Desenvolvimento no PPAG de 2015. O PPAG 2016-2019 está alinhado ao Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado – PMDI, que:

Estabelece as principais diretrizes para a atuação do setor público em Minas Gerais no período 2016-2027. O propósito essencial deste plano consiste em criar os fundamentos de um modelo de desenvolvimento econômico e social sustentável para o Estado, articulando sinergicamente as dimensões e os campos de atuação da sociedade e do setor público. (Relatório anual de Avaliação de 2016, 2017, p. 10)

Os Eixos de Desenvolvimento visam atingir os objetivos do PMDI e, no PPAG 2016-2019, os programas estiveram associados aos mesmos, que são:

- a) Desenvolvimento Produtivo, Científico e Tecnológico;
- b) Educação e Cultura;
- c) Especial;
- d) Governo;
- e) Infraestrutura e Logística;
- f) Saúde e Proteção Social;
- g) Segurança Pública.

Todos os Eixos possuem ações com desempenho justificado pela presença de contingenciamento e estão expressos no gráfico 11.

Gráfico 11: Ações de desempenho associado ao contingenciamento por eixo e sua representatividade no total de ações do eixo em porcentual- Minas Gerais – 2016



Fonte: Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento (SIGPLAN). Elaboração Própria

O gráfico 11 mostra que o Eixo com maior número de ações afetadas pelo contingenciamento foi o Desenvolvimento Produtivo, Científico e Tecnológico, com 28,22%. Em segundo lugar tem-se o Eixo Especial, com 22,09%, seguido pelo eixo Saúde e Proteção Social, com 14,72%. Depois, têm-se Educação e Cultura (13,50%), Governo (9,20%), Infraestrutura e Logística (7,36%) e Segurança Pública (4,91%).

Quanto à representatividade das ações contingenciadas no total de ações de cada Eixo, tem-se que o mais afetado foi Educação e Cultura 20,75% de suas ações contingenciadas. Em segundo lugar, tem-se Infraestrutura e Logística, com 20,34% seguido pelo Desenvolvimento Produtivo, Científico e Tecnológico (19,09%). Após, vem o Eixo Governo (15,63%), Saúde e Proteção Social (15,58%), Segurança Pública (12,70%) e Especial, com 7,98%.

A próxima análise trata-se da função. Em 2016, foram identificadas 27 funções, das quais 24 (88,88%) possuem ações com desempenho atingido pelo contingenciamento. São elas:

- a) Administração;
- b) Agricultura;

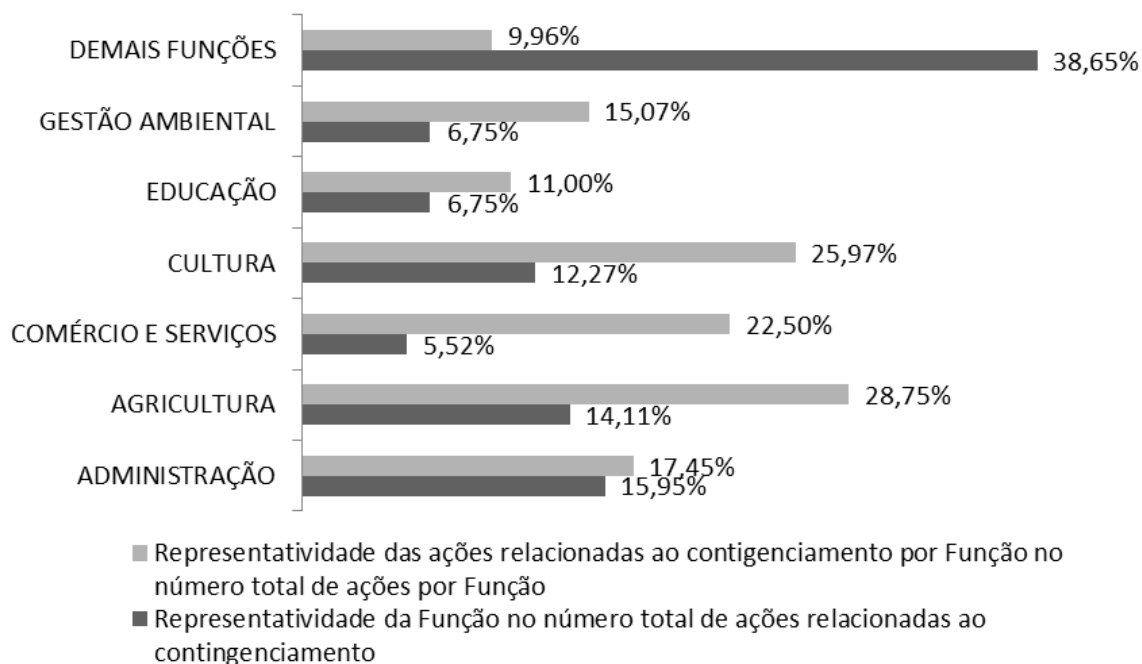
- c) Assistência social;
- d) Ciência e tecnologia;
- e) Comércio e serviços;
- f) Comunicações;
- g) Cultura;
- h) Desporto e lazer;
- i) Direitos da cidadania;
- j) Educação;
- k) Encargos especiais;
- l) Energia;
- m) Essencial à justiça;
- n) Gestão ambiental;
- o) Habitação;
- p) Indústria;
- q) Legislativa;
- r) Previdência social;
- s) Saneamento;
- t) Saúde;
- u) Segurança pública;
- v) Trabalho;
- w) Transporte;
- x) Urbanismo.

Foram selecionadas as seis funções com maior número de ações afetadas pelo contingenciamento, apresentadas no Gráfico 12<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup> A tabela completa encontra-se disponível no Apêndice A.

Gráfico 12: Seis funções com maior número de ações de desempenho associado ao contingenciamento e sua representatividade no total de ações da função em percentual - Minas Gerais – 2016



Fonte: Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento (SIGPLAN). Elaboração Própria

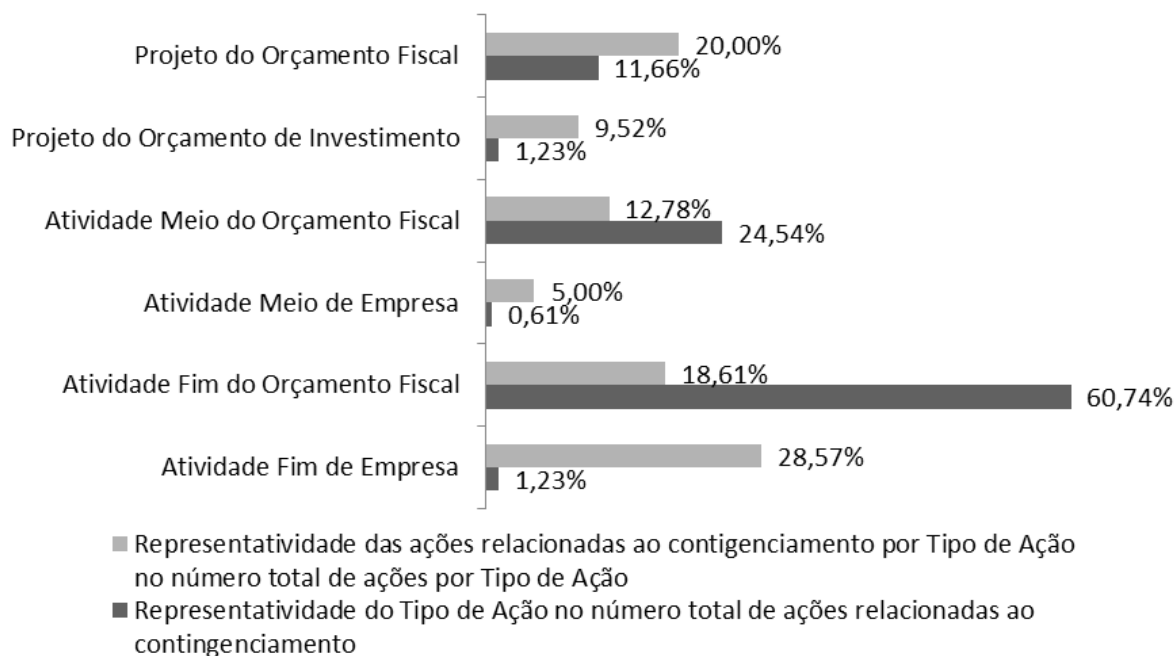
Conforme o Gráfico 12, a função que se destaca pelo maior número de ações associadas ao contingenciamento é Administração, com 15,95%. . Em segundo lugar, tem-se Agricultura com 14,11%, seguido pela Cultura (12,27%). Após, têm-se Gestão Ambiental e Educação, com 6,75% ambos, e Comércio e Serviços, com 5,52%. Juntos, essas seis funções representam 61,35% das ações contingenciadas.

Se for considerada a representatividade das ações contingenciadas no total de ações em cada uma das seis funções listadas acima, observa-se que a função mais afetada pelo contingenciamento é a Agricultura, com 28,75%. Em segundo lugar, vem a função Cultura, com 25,97% seguida pela função Comércio e Serviços, que, apesar de em números absolutos ter um menor quantitativo de ações relacionados ao contingenciamento (dentre as seis funções), relativamente essas ações correspondem a 22,50% do seu total de ações. Logo após, tem-se as funções Administração (17,45%), Gestão Ambiental (15,07%) e Educação (11%).

Outra análise é pelo Tipo de Ação. São nove diferentes tipos de ação presentes no PPAG de 2016. Desses, apenas três (33,33%) não apresentaram ações afetadas pelo

contingenciamento: Projeto do Orçamento Fiscal, Reserva de Contingência e Operação Especial. As ações afetadas são apresentadas no Gráfico 13.

Gráfico 13: Ações de desempenho associado ao contingenciamento por tipo de ação e sua representatividade no total de ações do tipo de ação em porcentual - Minas Gerais – 2016



Fonte: Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento (SIGPLAN). Elaboração Própria

De acordo com o Gráfico 13, o tipo de ação com maior número de ações com desempenho relacionado ao contingenciamento é Atividade Fim do Orçamento Fiscal, com 60,74%. Em segundo lugar, tem-se a Atividade Meio do Orçamento Fiscal, com 24,54%, seguida por Projeto do Orçamento Fiscal, com 11,66%. Depois, têm-se Atividade Fim de Empresa e Projeto do Orçamento de Investimento, com 1,23% cada e Atividade Meio de Empresa, com 0,61%.

Apesar do tipo de ação Atividade Fim do Orçamento Fiscal ser - em números absolutos - o tipo de ação com maior quantitativo de ações contingenciadas, se levado em consideração o número total de ações nesse tipo de ação, percebe-se que as ações contingenciadas representam apenas 18,61% do seu total de ações. Por outro lado, a Atividade Fim de Empresa, em números absolutos, apresentou um quantitativo muito baixo de ações contingenciadas, mas essas ações representam 28,57% do total de ações nesse tipo de ação. O Projeto do Orçamento Fiscal aparece com 20% do seu total de ações

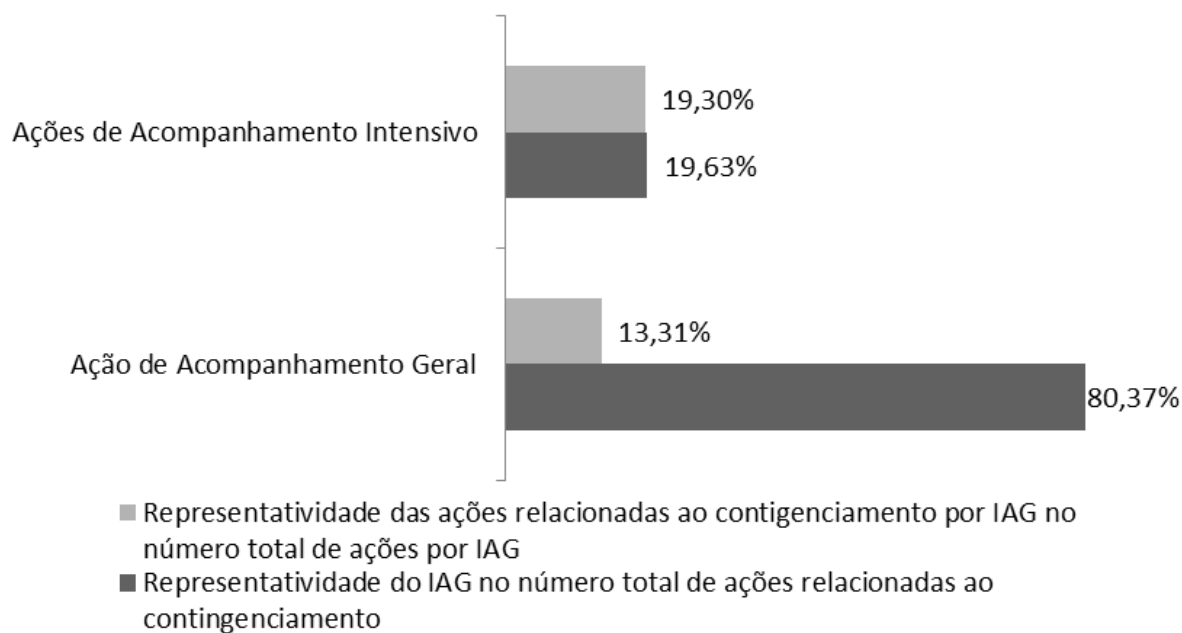
contingenciadas, seguido pela Atividade Meio do Orçamento Fiscal (12,78%), pelo Projeto do Orçamento de Investimento (9,52%), Atividade Meio de Empresa (5 %).

Por fim, a última análise será com relação ao Identificador de Ação Governamental (IAG). O IAG é uma classificação que não está presente no PPAG de 2015. Através desse identificador, agrupam-se as ações em duas: aquelas que são objeto de Acompanhamento Intensivo e as com Acompanhamento Geral. Segundo o Relatório Institucional de Monitoramento (2017):

Entende-se por ações de Acompanhamento Intensivo aquelas que representam as ações estratégicas de cada Eixo e das quais se espera os maiores impactos da atuação estatal. Tais ações compõem a linha fundamental de atuação do governo e possuem um acompanhamento diferenciado. Já as ações de acompanhamento geral são aquelas que contemplam as prioridades setoriais e não estão diretamente vinculadas à linha fundamental de atuação governamental. Englobam também as ações com foco central na manutenção e melhoria da própria máquina pública. (Relatório Institucional de Monitoramento 1º Bimestre-Geral, 2017, p.5)

O Gráfico 14 apresenta as informações relativas a ações afetadas por contingenciamento considerando o tipo de acompanhamento.

Gráfico 14: Ações de desempenho associado ao contingenciamento por Identificar de Ação Governamental e sua representatividade no Identificador de Ação Governamental em porcentual - Minas Gerais – 2016



Fonte: Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento (SIGPLAN). Elaboração Própria

Conforme o gráfico 14, as Ações de Acompanhamento Geral englobam a maioria das ações com desempenho associado ao contingenciamento, com 80,37% (considerando-se o total de 166 ações). As Ações de Acompanhamento Intensivo, por outro lado, representam 19,63% desse total. Ressalta-se que as ações de acompanhamento geral são numericamente a maioria em comparação com as ações de acompanhamento intensivo.

Apesar disso, se for levado em consideração o quantitativo de ações contingenciadas no total de ações por IAG, as Ações de Acompanhamento Geral foram menos afetadas pelo contingenciamento: apenas 13,31% do total de ações foram contingenciadas, ao passo que, do total de Ações Acompanhamento Intensivo, 19,30% foram afetadas por contingenciamento.

#### **6.4. Comparação entre os anos de 2015 e 2016**

Os anos de 2015 e 2016 tiveram suas execuções físicas e orçamentárias afetadas pelo contingenciamento, conforme exposto nos itens acima. As ações foram agrupadas de acordo com seus atributos qualitativos e foram analisados quais agrupamentos sofreram maiores impactos no desempenho pela existência do contingenciamento.

Nessa seção, são comparadas as ações dos anos 2015 e 2016 para, através dos atributos considerados, verificar se houve alterações expressivas na incidência do contingenciamento. Ressalta-se que, por se tratarem de anos com ações de PPAG's diferentes, as classificações de atributos não são todas iguais. Assim, são utilizados, para fins de comparação, apenas três atributos qualitativos que se repetem nos anos: Setor de Governo, Tipo de Ação e Função.

Como visto, em 2015 têm-se 1.217 ações, das quais 865 (71,07% do total de ações) apresentaram desempenho físico ou orçamentário em situação crítica ou em situação subestimada. Dessas 865, 113 (13,06% das ações que apresentaram desempenhos críticos ou subestimados e 9,28% do total de ações) retrataram justificativa de desempenho crítico associadas ao contingenciamento. Já em 2016, o PPAG apresenta 1.170 ações, das quais 830 (70,94% do total de ações) apresentaram desempenhos físicos ou orçamentários verificados como críticos ou subestimados, e dessas, 163 ações (19,63% que apresentaram desempenhos críticos ou subestimados das ações e 13,93% do total de ações) apresentaram justificativas relacionadas ao contingenciamento. Proporcionalmente, o ano de 2016 apresentou um percentual maior de ações contingenciadas, sendo 4,65% maior que o percentual apresentado no ano de 2015, em relação ao total de ações de cada ano. Se levado em consideração apenas as ações que apresentaram desempenhos críticos ou

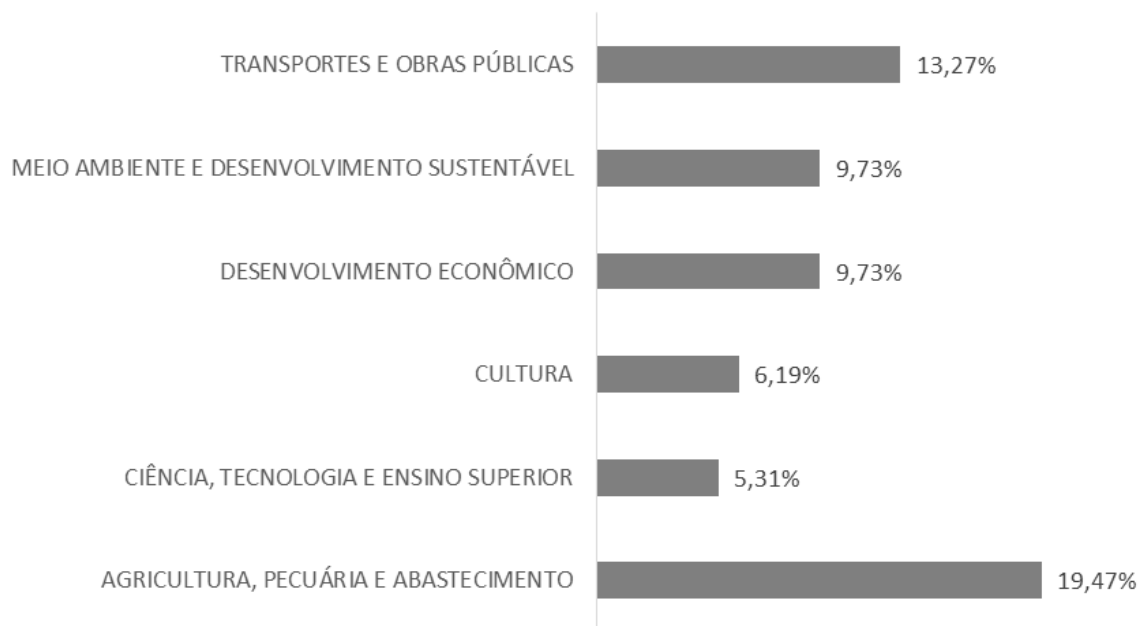
subestimados, a diferença é ainda maior: o número de ações contingenciadas dentre aquelas que apresentam desempenho crítico ou subestimados é 6,57% maior em 2016 em relação ao ano de 2015.

Apesar de 2016 retratar uma maioria proporcional de ações, se for considerado o quanto as ações afetadas pelo contingenciamento representam no orçamento anual, o quadro é divergente. Em 2015, essas ações constituem no orçamento aproximadamente R\$2,13bilhões, o que equivale a 2,21% do orçamento total para o ano. Já em 2016, o valor é de aproximadamente R\$1,52bilhões, equivalendo a 1,56% do orçamento total para o ano.

Passa-se, então, para a primeira análise quanto aos atributos qualitativos: por Setor de Governo. Os setores de governo dos anos não são exatamente iguais, mas com bastante similaridade. Em 2015 têm-se quatro setores que não existem em 2016: Ciência, Tecnologia E Ensino Superior, Defesa Social, Desenvolvimento Regional, Política Urbana E Gestão Metropolitana e Escritório De Prioridades Estratégicas. Em 2016, são três setores divergentes com os de 2015: Administração Prisional, Cidades E De Integração Regional e Segurança Pública.

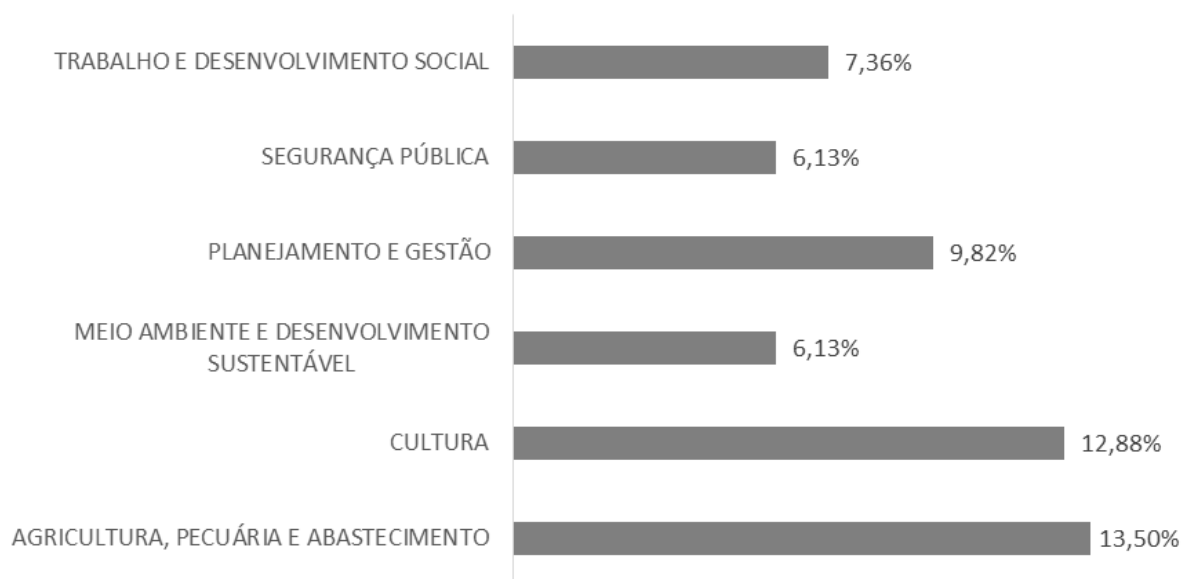
Em 2015 são 30 setores e em 2016 são 29. Os Gráficos 15 e 16 relacionam os seis setores com maior número de ações atingidas pelo contingenciamento em 2015 e 2016, respectivamente.

Gráfico 15: Seis setores de governo com maior número de ações com desempenho associado ao contingenciamento em porcentual em Minas Gerais no ano de 2015



Fonte: Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento (SIGPLAN). Elaboração Própria

Gráfico 16: Seis setores de governo com maior número de ações com desempenho associado ao contingenciamento em porcentual em Minas Gerais no ano de 2016

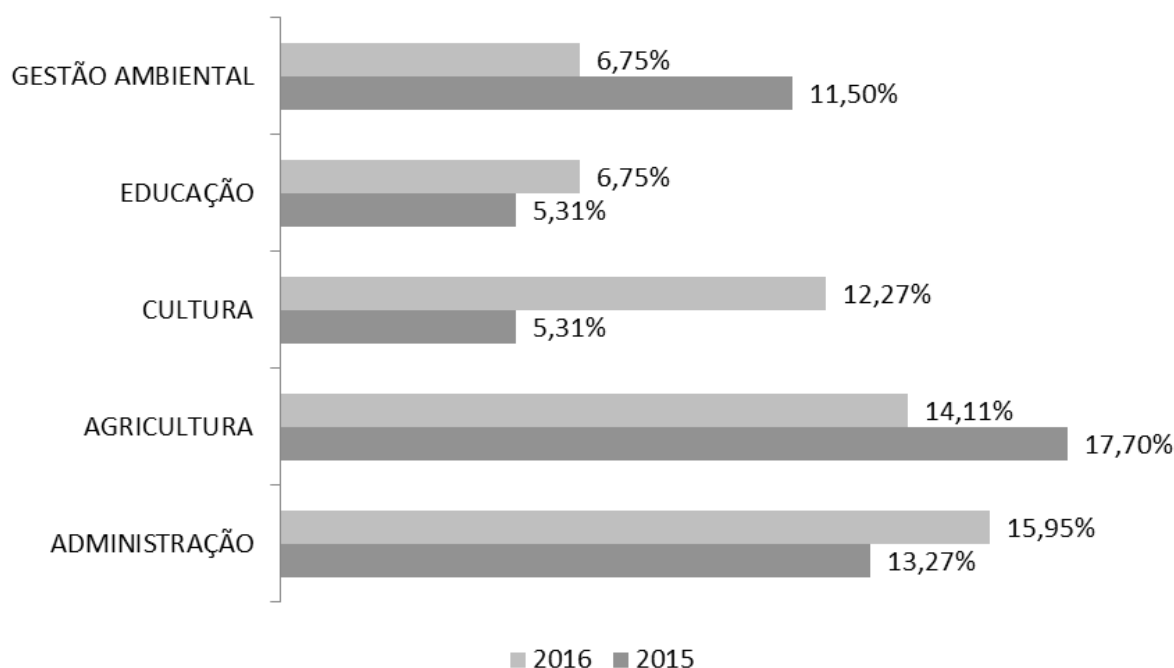


Fonte: Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento (SIGPLAN). Elaboração Própria

A partir das informações dos gráficos 15 e 16, percebe-se que, nos dois anos, o setor de governo com maior número de ações com desempenho associado ao contingenciamento é Agricultura, Pecuária e Abastecimento, com 19,47% em 2015 e 13,50% em 2016. Os outros setores que aparecem nos dois anos entre os seis setores mais afetados são Cultura e Meio Ambiente. O setor Cultura em 2015 é o quinto setor mais afetado, com 6,19%, enquanto essa porcentagem cresce para 12,88% em 2016 e o torna o segundo setor mais afetado nesse último ano. Já o setor Meio Ambiente, em 2015, é o terceiro setor mais afetado, com 9,73%, e esse percentual diminui para 2016, com 6,13%, passando a ser o quarto setor mais afetado no ano.

A segunda análise entre anos será a partir da função. Em 2015 são 28 funções e em 2016 são 27, quando deixa de existir a função Relações Exteriores, que não aparece como uma das seis funções mais afetadas pelo contingenciamento. Como são muitas funções, selecionou-se as seis funções mais afetadas para o ano de 2016 e as sete para o ano de 2015 – ano em que a sexta função mais afetada tem o mesmo percentual que a sétima função. Como mostra o Gráfico 17, cinco das funções mais atingidas de cada ano se repetiram.

Gráfico 17: Cinco funções com maior número de ações associadas ao contingenciamento em porcentual em Minas Gerais nos anos de 2015 e 2016

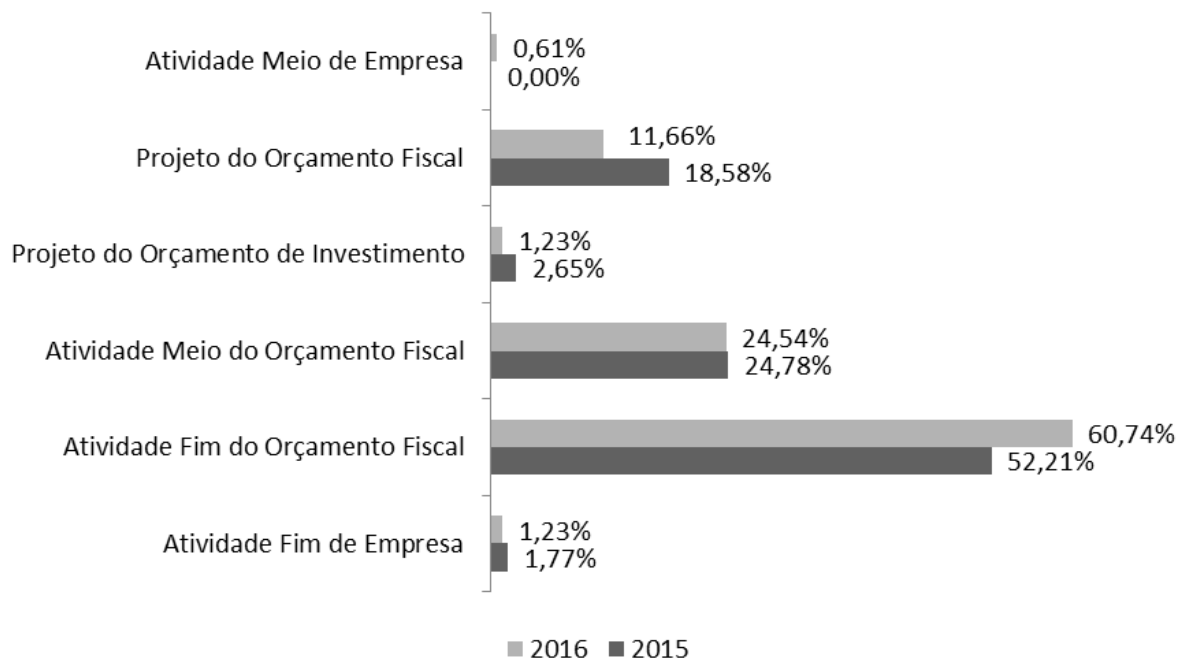


Fonte: Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento (SIGPLAN). Elaboração Própria

Percebe-se que as funções não possuem um padrão quando se comparam os dois anos. A função Gestão Ambiental reduziu seu percentual de 11,50% em 2015 para 6,75% em 2016. Ocorreu também uma redução com a função Agricultura, que passou de 17,70% em 2015 para 14,11% em 2016. As outras funções, entretanto, aumentaram seus percentuais de participação. A função Administração era 13,27% em 2015 e aumentou para 15,95% em 2016, e a função Cultura, 5,31% para 12,27%. Já a função Educação manteve-se praticamente estabilizada, oscilando de 5,31% em 2015 para 6,75% em 2016.

Por fim, a última análise será quanto ao tipo de ação. Nos dois anos, os tipos possíveis de ação são os mesmos. Em 2016 um tipo de ação teve ação com desempenho associado ao contingenciamento que não esteve presente no ano de 2015, mais especificamente, Atividade Meio de Empresa, como mostra o Gráfico 18.

Gráfico 18: Ações com desempenho associado ao contingenciamento por tipo de ação em percentual em Minas Gerais nos anos de 2015 e 2016.



Fonte: Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento (SIGPLAN). Elaboração Própria

De acordo com as informações do Gráfico 18, os percentuais dos tipos de ação entre os anos se assemelham. Em ambos os anos, o tipo de ação com maior representatividade dentre as ações com desempenho associado ao contingenciamento é a Atividade Fim do Orçamento Fiscal, com 52,51% em 2015 e 60,74% em 2016. Em segundo lugar têm-se Atividade Meio do Orçamento Fiscal, com 24,78% em 2015 e 24,54% em 2016, seguido pelo tipo de ação Projeto do Orçamento Fiscal, com 18,58% em 2015 e 11,66% em 2016.

Em 2016, os percentuais dos tipos de ação Atividade Fim de Empresa e Projeto do Orçamento de Investimento são 1,23%, enquanto em 2015 são 1,77% e 2,65%, respectivamente. Destaca-se que em 2015 não houve ações com desempenho associado ao contingenciamento no tipo de ação Atividade Meio de Empresa, e seu percentual em 2016 foram 0,61%.

Consoante às análises feitas nessa seção, percebe-se que os anos de 2015 e 2016 apresentaram muitas similaridades. O percentual de ações contingenciadas foi muito próximo, o que também se reproduz no tocante a setores, funções e tipos de ação. Interessante considerar que o planejamento do ano de 2015 integra o PPAG 2012-2015, elaborado pelo governo anterior, e com isso, poderia se supor que fosse mais afetado pelo contingenciamento do que o planejamento de 2016, que integra o PPAG 2016-2019, elaborado pelo próprio governo que o executou. Entretanto, os números mostraram que o ano de 2016 sofreu maior incidência do contingenciamento nas suas ações do que 2015.

Pode-se argumentar, a posteriori, que o planejamento do referido PPAG foi realizado de maneira otimista, e a previsão de receitas não teve correspondência na realidade. Uma possível explicação é que o governo teve dificuldades de compreender o cenário econômico então vigente, e esperou que a economia reagisse de modo díspar do verificado em 2015 e do ocorrido em 2016.

## 7. Considerações Finais

O processo orçamentário brasileiro, desde a CF/88, se dá através do PPA, da LOA e da LDO. Os três instrumentos, apesar de suas particularidades, são complementares. O PPA tem o papel de dispor sobre as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública, enquanto a LDO é responsável por determinar as metas, prioridades e direcionar a proposta orçamentária. Já a LOA estipula o conjunto de ações e objetivos que foram planejados, e compreende o orçamento fiscal, o orçamento de investimento e o orçamento de seguridade social (FURTADO, 2012).

Os anos de 2015 e 2016 apresentaram cenários econômicos semelhantes: despesas crescentes, receitas decrescentes e expressivas restrições orçamentárias. Em nível nacional, houve o contingenciamento das despesas discricionárias nos dois anos. Em 2015 o montante contingenciado foi de R\$69,9 bilhões enquanto em 2016 foi de R\$44,6 bilhões. As receitas totais estimadas no âmbito do governo federal reduziram-se consideravelmente ao longo do exercício: em 2015 a redução foi de R\$76,1 bilhões e, em 2016, de R\$16,6 bilhões.

Em Minas Gerais o cenário não é diferente. Medidas como a redução de editais para concursos públicos, pagamento de pessoal atrasado e o parcelamento de salário do funcionalismo são alguns dos desdobramentos desse cenário adverso. Além disso, o governador chegou a publicar um Decreto de Calamidade Financeira no final do ano de 2016 e parcelou o pagamento do 13º salário em três vezes. Medidas que conferem saliência à prática do contingenciamento e, principalmente, como esta tem sido utilizada nos anos mais recentes.

O contingenciamento é mencionado, pela primeira vez, no art. 9º da LRF. Seu principal objetivo é:

Limitar a realização da despesa orçamentária ao longo do exercício, a montantes inferiores aos autorizados na LOA e nos créditos adicionais, visando a compatibilizar com o fluxo de caixa, de tal forma que a execução dos gastos não supere os valores efetivamente arrecadados sob a justificativa de garantir o cumprimento das metas fiscais estabelecidas. (GALHARDO et al., 2013, p. 4)

O trabalho buscou mapear as ações propostas nos orçamentos estaduais de 2015 e 2016 que foram objeto de contingenciamento quando de sua execução. Como não há uma explicitação das decisões acerca do uso do instrumento, as informações a respeito tiveram que ser “garimpadas” a partir da base de dados do monitoramento. Como dito na Sessão 6.1, tais bases são retiradas do SIGPLAN e trazem as ações com as previsões financeiras e físicas no início do ano bem como o que foi realizado em cada um dos meses em termos

numéricos. A base tem a mesma estrutura para os anos de 2015 e 2016. Devido às características das bases de dados que conferem as informações necessárias à análise no trabalho, definiu-se o uso de um conceito ampliado do termo contingenciamento, conforme descrito na seção 6.1.

De um modo geral, pode-se dizer que as ações orçamentárias que sofreram contingenciamento são relativamente expressivas. No ano de 2015, representaram 9,28% do total de ações, subindo em 2016 para 13,93% do total. No entanto, ao se examinar a representatividade do valor previsto para essas ações no orçamento anual observa-se que a incidência do contingenciamento não é tão expressiva. E, 2015, as ações que sofreram algum tipo de contingenciamento correspondiam a 2,21% do orçamento total; em 2016, esse percentual é ainda menor, de 1,56% do orçamento total. Cabe ressaltar que esses percentuais não expressam o valor do que foi contingenciado em cada ano, mas sim a parcela do orçamento que foi afetada pelo contingenciamento.

Face à gravidade da crise financeira nas quais os estados de um modo geral, e Minas Gerais em particular, encontram-se imersos, poderia se esperar uma maior expressividade das ações submetidas ao contingenciamento. Os resultados encontrados sinalizam assim, para os limites da autonomia decisória que revestem os governos estaduais – como, de resto, dos níveis federal e local – na gestão financeira de seus orçamentos, nos quais grande parte das despesas previstas assume caráter obrigatório, o que as protege de eventuais cortes ou reduções.

Os dois anos não puderam ser comparados em todos os critérios usados em cada ano individualmente. Isso porque, por se tratarem de anos com ações de PPAG's diferentes, as classificações de atributos não são todas iguais. Os atributos que se repetem nos anos e são passíveis de comparação são: Setor de Governo, Tipo de ação e Função.

Quanto ao Setor de Governo, os dois anos apresentaram o mesmo setor como aquele com maior número de ações com desempenho associado ao contingenciamento, o setor Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Os outros setores que aparecem nos dois anos são Cultura e Meio Ambiente. Por outro lado, analisando a partir da função, não existe um padrão entre os anos, mas cinco delas são comuns nos anos. Em algumas delas houve um aumento do percentual e em outras, o percentual de participação no total de ações contingenciadas reduziu. Sob a perspectiva do tipo de ação, os anos são similares. O tipo de ação com maior representatividade dentre as ações com desempenho associado ao contingenciamento é a Atividade Fim do Orçamento Fiscal, seguido pela Atividade Meio do Orçamento Fiscal.

Por fim, reafirma-se o caráter exploratório da análise empreendida. O levantamento de dados empreendidos permitiu tão somente identificar as ações que tiveram desempenho insatisfatório justificado por algum tipo de restrição orçamentária, tratado como contingenciamento.

## 8. Referências

AGUIAR, Afonso Gomes. **Lei de Responsabilidade Fiscal – questões práticas (Lei Complementar nº 101/00)**. 2. Ed. Belo Horizonte: Fórum, 2006.

ALMEIDA, Luiza Cristina de. **O contingenciamento orçamentário e os efeitos deste na gestão da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais: uma análise da execução orçamentária da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais nos exercícios financeiros de 2013, 2014 e 2015**. 2016. 71f. Trabalho de Conclusão de Curso (Curso de Especialização em Administração Pública)- Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro. Belo Horizonte, 2016. Disponível em: < <http://monografias.fjp.mg.gov.br/handle/123456789/2192>>. Acesso em: 26 set. 2017.

AMARAL, Raed. **Planejamento orçamentário e execução financeira: fatores determinantes do índice de eficiência das ações governamentais da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais (SEPLAG) e da Secretaria de Estado de Saúde de Minas Gerais (SES) no período de 2013 e 2014**. 2015. 95f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação)- Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro. Belo Horizonte, 2015. Disponível em: < <http://monografias.fjp.mg.gov.br/handle/123456789/2127>>. Acesso em: 13 set. 2017.

BRANT, Arlete Quintão. **Gestão orçamentária controle e qualidade do gasto da área de desenvolvimento de pessoas na capacitação dos servidores da secretaria de estado de fazenda de Minas Gerais**. 2008. 88f. Trabalho de Conclusão de Curso (Curso de Especialização em Contabilidade e Finanças Públicas)- Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro. Belo Horizonte, 2008. Disponível em: < <http://monografias.fjp.mg.gov.br/handle/123456789/2051> >. Acesso em: 18 set. 2017.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. São Paulo: Rideel, 2006. Oliveira, Fabrício A. Economia e política das finanças públicas no Brasil. São Paulo, Hucitec, 2009.

BRASIL. **Lei complementar nº101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.

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. Disponível em: <http://www2.senado.gov.br/sf/legislacao/legisla/>. Acesso em: 21 ago. 2017

CASTRO, Suélen Barboza Eiras de. **Políticas Públicas para o esporte e lazer e o ciclo orçamentário brasileiro (2004-2011): prioridades e distribuição de recursos durante os**

**processos de elaboração e execução orçamentária.** 382 p. Tese (Doutorado em Educação Física) – Setor de Ciências Biológicas, Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2016. Disponível em: < <http://acervodigital.ufpr.br/handle/1884/43215?show=full>>. Acesso em: 28 de abril de 2017.

ESPESCHIT, Ester Rodrigues. **Análise descritiva de efeitos que investimentos realizados por meio de operações de crédito podem gerar em despesas futuras estudo de caso na secretaria de estado de fazenda de minas gerais- 2011-2014.** 2015. 93f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação)- Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro. Belo Horizonte, 2015. Disponível em: <<http://monografias.fjp.mg.gov.br/bitstream/123456789/1570/3/An%C3%A1lise%20descritiva%20de%20efeitos%20que%20investimentos%20realizados%20por%20mei%20de%20opera%C3%A7%C3%B5es%20de%20cr%C3%A9dito%20podem%20gerar.pdf>>. Acesso em: 13 set. 2017.

FOLHA DE SÃO PAULO. **A tragédia da economia brasileira em 2015 em 7 gráficos.** Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/infograficos/2015/08/120239-as-recessoes-no-brasil-desde-o-plano-real.shtml>>. Acesso em 31 de maio de 2017.

FURTADO, Fabio. **Administração Financeira e orçamentária: direito financeiro simplificado: teoria e questões** – 2. Ed. – Rio de Janeiro: Ed. Ferreira, 2012.

GALHARDO, José. et al. 2013. **Reflexos do contingenciamento orçamentário e financeiro da União sobre a gestão das Unidades Gestoras.** Revista Contabilidade Vista & Revista, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, v. 24, n. 4, p. 51-75, out./dez. 2013.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público** – 16. Ed. Ampliada, revista e atualizada – São Paulo: Atlas, 2012.

GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS. Controladoria Geral do Estado – MG. **Portal da Transparência do Estado de Minas Gerais.** Disponível em: <<http://www.transparencia.mg.gov.br/>>. Acesso em: 08 de novembro de 2017.

GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. **Manual de Monitoramento do PPAG.** Belo Horizonte, 2017. Disponível em: [http://planejamento.mg.gov.br/images/documentos/ppag/2016-2019/Monitoramento/Manual\\_SIGPlan\\_de\\_Monitoramento\\_do\\_PPAG\\_2017\\_vers%C3%A3o\\_PDF.pdf](http://planejamento.mg.gov.br/images/documentos/ppag/2016-2019/Monitoramento/Manual_SIGPlan_de_Monitoramento_do_PPAG_2017_vers%C3%A3o_PDF.pdf)>. Acesso em: 22 ago. 2017.

GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. **Manual de Revisão do PPAG 2016-2019 e LOA 2018**. Belo Horizonte, 2017. Disponível em: < <http://planejamento.mg.gov.br/documento/manual-de-revisao-do-ppag-2016-2019-e-elaboracao-da-loa-2018>>. Acesso em: 22 out. 2017.

\_\_\_\_\_. **Relatório Anual de Avaliação - 2015**. Belo Horizonte, 2016. Disponível em: <<http://planejamento.mg.gov.br/documento/avaliacao-exercicios-anteriores-ppag-2015>>. Acesso em: 12 set. 2017.

\_\_\_\_\_. **Relatório Anual de Avaliação - 2016**. Belo Horizonte, 2017. Disponível em: < <http://planejamento.mg.gov.br/documento/relatorio-anual-de-avaliacao-2016>>. Acesso em: 12 set. 2017.

\_\_\_\_\_. **Relatório Institucional de Monitoramento 1º Bimestre - Geral**. Belo Horizonte, 2017. Disponível em: < <http://planejamento.mg.gov.br/documento/rim-1o-bimestre-geral>>. Acesso em: 27 ago. 2017.

GUIMARÃES, Danyele Aparecida Alves. **Planejamento e orçamento públicos no Brasil: Uma análise do arcabouço legal que permeia os instrumentos instituídos pela Constituição Federal de 1988**. 2008. 72f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação)- Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro. Belo Horizonte, 2008. Disponível em: <<http://monografias.fjp.mg.gov.br/bitstream/123456789/2018/1/Planejamento%20e%20or%20C3%A7amento%20p%20C3%BAblicos%20no%20Brasil.pdf>>. Acesso em: 28 ago. 2017.

KOMETANI, Pâmela. **Suspensão de concursos abrange 40,3 mil vagas, diz Planejamento**. Disponível em: <<http://g1.globo.com/concursos-e-emprego/noticia/2015/09/suspensao-de-concursos-abrange-403-mil-vagas-diz-planejamento.html>>. Acesso em: 01/06/2017.

LAIA FILHO, Paulo Luís de. **Lei de responsabilidade fiscal**. 72 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito) - Universidade Federal de Rondônia, Cacoal, 2007.

MARTELLO, Alexandro. **Em carta, 20 estados relatam ‘colapso’ e pressionam por ajuda financeira**. Disponível em <<http://g1.globo.com/economia/noticia/2016/09/antes-de-reuniao-com-temer-estados-do-n-e-ne-nao-decretarao-calamidade.html>>. Acesso em 01/06/2017.

MENDES, Marcos. **Sistema Orçamentário Brasileiro: planejamento, equilíbrio fiscal e qualidade do gasto público**. Brasília, 2008. 45p.

MINAS GERAIS. Constituição (1989). **Constituição do Estado de Minas Gerais**. Belo Horizonte: Inédita, 2001. 258 p.

MINISTÉRIO DO ORÇAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO. **Manual Técnico de Orçamento – MTO 2016**. Brasília, 2016.

MOURA, Edna. **Os reflexos do contingenciamento no âmbito da Justiça Federal no período de 2001 a 2006**. 2007. 63 p. Monografia (Especialização)- Centro de Estudos Avançados de Governo, Universidade de Brasília, Brasília, 2007. Disponível em: <<http://site.ceag.unb.br/ceagarquivos/public/arquivos/biblioteca/3532159f0aa2f2145553044f961a342c.pdf>>. Acesso em: 25 de abril de 2017.

PRADO, Juliane Aparecida. **Equilíbrio das costas públicas do estado de Minas Gerais após a introdução da Lei de Responsabilidade Fiscal**. 2008. 89f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação)- Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro. Belo Horizonte, 2008. Disponível em: <<http://monografias.fjp.mg.gov.br/handle/123456789/2009>>. Acesso em: 21 set. 2017.

SANTOS, Eugênio. PPA 2012-2012: **Experimentalismo institucional e resistência burocrática**. Brasília: IPEA, 2015. 308p.

SANTOS, Eugênio; VENTURA, Otávio; NETO, Rafael. **PPA, LDO e LOA: Disfunções entre o Planejamento, a Gestão, o Orçamento e o Controle**. In: JUNIOR, José; SILVA, Gustavo; MARQUES, Marcelo. O contingenciamento e seus reflexos no planejamento das ações governamentais. 2012. Disponível em: <[http://www.dinamicapublica.com.br/Artigos/artigo\\_dinamica08.pdf](http://www.dinamicapublica.com.br/Artigos/artigo_dinamica08.pdf)>. Acesso em 28 de abril 2017.

SILVA, Cláudio Nascimento; RODRIGUES, Alcides Redondo; REIS, Heraldo da Costa. **Orçamento e contabilidade**. Rio de Janeiro: IBAM:SOMMA-BDMG,1997.

XÉREZ, Sebastião. **A evolução do orçamento público e seus instrumentos de planejamento**. Semana Acadêmica: Revista Científica. v.1, 2013. Disponível em: <<http://semanaacademica.com.br/artigo/evolucao-do-orcamento-publico-e-seus-instrumentos-de-planejamento>>. Acesso em: 21 ago. 2017.

ZUCCOLOTTO, Robson. **Fatores determinantes da transparência do ciclo orçamentário estendido: evidências nos estados brasileiros**. São Paulo, 2014. 202 p.

## APÊNDICES

### APÊNDICE A: Tabelas completas das ações contingenciadas de acordo com suas características dos anos de 2015 e 2016.

Tabela 1: Ações contingenciadas por Setor de Governo em números absolutos e porcentual  
– Minas Gerais – 2015

Setor de Governo	Número de ações	Porcentagem
AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO	22	19%
CASA CIVIL E RELAÇÕES INSTITUCIONAIS	2	2%
CIÊNCIA, TECNOLOGIA E ENSINO SUPERIOR	6	5%
CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DO ESTADO DE MINAS GERAIS	1	1%
CULTURA	7	6%
DEFESA SOCIAL	5	4%
DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO	11	10%
DESENVOLVIMENTO REGIONAL, POLÍTICA URBANA E GESTÃO METROPOLITANA	2	2%
DIREITOS HUMANOS, PARTICIPAÇÃO SOCIAL E CIDADANIA	3	3%
EDUCAÇÃO	3	3%
FAZENDA	2	2%
GOVERNADORIA DO ESTADO	2	2%
MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL	11	10%
PLANEJAMENTO E GESTÃO	5	4%
PODER LEGISLATIVO	1	1%
POLÍCIA CIVIL DO ESTADO DE MINAS GERAIS	4	4%
POLÍCIA MILITAR DO ESTADO DE MINAS GERAIS	4	4%
SAÚDE	1	1%
TRABALHO E DESENVOLVIMENTO SOCIAL	5	4%
TRANSPORTES E OBRAS PÚBLICAS	15	13%
TURISMO	1	1%
<b>Total</b>	<b>113</b>	<b>100%</b>

Fonte: Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento (SIGPLAN). Elaboração Própria

Tabela 2: Ações contingenciadas por Programa em números absolutos e porcentual – Minas Gerais – 2015

(Continua)

Programa	Número de ações	Porcentagem
APOIO À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	25	22%
APOIO À CADEIA PRODUTIVA DO CAFÉ	1	1%
ASSESSORAMENTO ESTRATÉGICO AO GOVERNADOR	1	1%
ASSESSORAMENTO SUPERIOR	1	1%
AUMENTO DA CAPACIDADE E SEGURANÇA DOS CORREDORES DE TRANSPORTE	4	4%
BARRAGENS DE MINAS	1	1%
CAPACITAÇÃO E ORIENTAÇÃO NA GESTÃO DOS RECURSOS PÚBLICOS	1	1%
CERTIFICA MINAS	1	1%
DEMOCRATIZAÇÃO DO ACESSO À CULTURA E AOS SEUS MECANISMOS DE PRODUÇÃO	1	1%
DESCOMPLICAR - MINAS INOVA	1	1%
DESENVOLVIMENTO DA INFRAESTRUTURA GOVERNAMENTAL	1	1%
DESENVOLVIMENTO DA INFRAESTRUTURA MUNICIPAL	4	4%
DESENVOLVIMENTO DAS POLITICAS DE DIREITOS HUMANOS	4	4%
DESENVOLVIMENTO DO AGRONEGÓCIO MINEIRO	3	3%
DESENVOLVIMENTO E CONSOLIDAÇÃO DE SEGMENTOS DA ECONOMIA MINEIRA	1	1%
DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DE RECURSOS HÍDRICOS	2	2%
EDUCAÇÃO PROFISSIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA	1	1%
ENSINO E TREINAMENTO DOS PROFISSIONAIS DO SISTEMA DE DEFESA SOCIAL	2	2%
EXERCÍCIO DA POLÍCIA JUDICIÁRIA E INVESTIGAÇÃO CRIMINAL	3	3%
EXPANSÃO DA INFRAESTRUTURA RODOVIÁRIA	3	3%
FINANCIA MINAS - PROMOÇÃO DO INVESTIMENTO ESTRATÉGICO	1	1%
FOMENTO À GESTÃO LOCAL DE POLÍTICAS SOBRE DROGAS	1	1%
FOMENTO AO CRESCIMENTO DAS MICROEMPRESAS E EMPRESAS DE PEQUENO PORTE DE MINAS GERAIS	1	1%
FORMAÇÃO E CAPACITAÇÃO CULTURAL E ARTÍSTICA	1	1%
FUNDERUR - APOIO AO PEQUENO PRODUTOR RURAL	1	1%
GERAÇÃO DE CONHECIMENTO E DE TECNOLOGIA AGROPECUÁRIA	1	1%

(Conclusão)

Programa	Número de ações	Porcentagem
GERENCIAMENTO DE ESTÁDIOS E PROMOÇÃO DE EVENTOS ESPORTIVOS, RELIGIOSOS E SOCIO-CULTURAIS	1	1%
GERENCIAMENTO E EXECUÇÃO DE OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA PÚBLICA	1	1%
GESTÃO AMBIENTAL INTEGRADA	1	1%
GESTÃO DE NEGÓCIOS	2	2%
GESTÃO FISCAL, CONTÁBIL E FINANCEIRA DO ESTADO.	1	1%
GESTÃO INTEGRADA DE DEFESA SOCIAL	1	1%
INFRAESTRUTURA DE DEFESA SOCIAL	2	2%
INFRAESTRUTURA RURAL	1	1%
INVESTIMENTO COMPETITIVO PARA O FORTALECIMENTO E DIVERSIFICAÇÃO DA ECONOMIA MINEIRA	4	4%
MELHORIA DA QUALIDADE AMBIENTAL	3	3%
MINAS SEM FOME	5	4%
MONITORAMENTO E FISCALIZAÇÃO AMBIENTAL	1	1%
POLÍCIA OSTENSIVA	2	2%
POLÍTICA DE PROMOÇÃO DE EMPREGO	1	1%
PRESERVAÇÃO DO PATRIMÔNIO CULTURAL	1	1%
PROJETO JAÍBA	2	2%
PROMOÇÃO DE DEFESA CIVIL	1	1%
PROMOÇÃO E DIFUSÃO CULTURAL	1	1%
PROTEÇÃO DA BIODIVERSIDADE E UNIDADES DE CONSERVAÇÃO	2	2%
QUALIDADE E PRODUTIVIDADE DO GASTO	1	1%
SANEAMENTO PARA TODOS	1	1%
SEGURANÇA DE ALIMENTOS	3	3%
SOLUÇÕES EM SERVIÇOS DE APOIO TÉCNICO-OPERACIONAL	1	1%
SOLUÇÕES EM TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO	1	1%
UNIVERSALIZAÇÃO DO ACESSO À ENERGIA ELÉTRICA NO CAMPO	1	1%
VERIFICAÇÃO E FISCALIZAÇÃO METROLÓGICA E DA QUALIDADE	2	2%
VIABILIZAÇÃO DA INFRAESTRUTURA E LOGÍSTICA RURAL	2	2%
VIGILÂNCIA EM SAÚDE	1	1%
<b>Total</b>	<b>113</b>	<b>100%</b>

Fonte: Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento (SIGPLAN). Elaboração Própria

Tabela 3: Ações contingenciadas por Unidade Orçamentária responsável pela ação em números absolutos e percentual – Minas Gerais – 2015

(Continua)

Unidade Orçamentária responsável pela ação	Número de ações	Porcentagem
AGÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO DA REGIÃO METROPOLITANA DO VALE DO AÇO	1	1%
COMPANHIA DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO DE MINAS GERAIS	2	2%
COMPANHIA DE SANEAMENTO DE MINAS GERAIS	1	1%
COMPANHIA DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO DO ESTADO DE MINAS GERAIS	1	1%
CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DO ESTADO DE MINAS GERAIS	1	1%
DEPARTAMENTO DE ESTRADAS DE RODAGEM DO ESTADO DE MINAS GERAIS	5	4%
DEPARTAMENTO DE OBRAS PÚBLICAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS	3	3%
DEPARTAMENTO ESTADUAL DE TELECOMUNICAÇÕES DE MINAS GERAIS	1	1%
EGE-SECRETARIA DE ESTADO DE PLANEJAMENTO E GESTÃO	1	1%
EMPRESA DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS	6	5%
EMPRESA DE PESQUISA AGROPECUÁRIA DE MINAS GERAIS	1	1%
FUNDAÇÃO CLÓVIS SALGADO	1	1%
FUNDAÇÃO DE AMPARO À PESQUISA DO ESTADO DE MINAS GERAIS	1	1%
FUNDAÇÃO DE EDUCAÇÃO PARA O TRABALHO DE MINAS GERAIS	2	2%
FUNDAÇÃO EDUCACIONAL CAIO MARTINS	1	1%
FUNDAÇÃO ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE	4	4%
FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO	1	1%
FUNDAÇÃO RURAL MINEIRA-RURALMINAS	2	2%
FUNDO DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL DO JAÍBA	1	1%
FUNDO DE INCENTIVO AO DESENVOLVIMENTO	2	2%
FUNDO DE RECUPERAÇÃO PROTEÇÃO E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DAS BACIAS HIDROGRÁFICAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS	1	1%
FUNDO ESTADUAL DE DESENVOLVIMENTO DE TRANSPORTES	3	3%
FUNDO ESTADUAL DE DESENVOLVIMENTO RURAL	1	1%
FUNDO ESTADUAL DE SAÚDE	1	1%
FUNDO ESTADUAL DO CAFE	1	1%
FUNDO PRÓ-FLORESTA	1	1%
GABINETE MILITAR DO GOVERNADOR DO ESTADO DE MINAS GERAIS	1	1%
IMPRENSA OFICIAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS	1	1%
INSTITUTO DE METROLOGIA E QUALIDADE DO ESTADO DE MINAS GERAIS	4	4%
INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES MILITARES DO ESTADO DE MINAS GERAIS	1	1%
INSTITUTO ESTADUAL DE FLORESTAS	1	1%
INSTITUTO ESTADUAL DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO DE MINAS GERAIS	3	3%
INSTITUTO MINEIRO DE AGROPECUÁRIA	5	4%
INSTITUTO MINEIRO DE GESTÃO DAS ÁGUAS	3	3%
JUNTA COMERCIAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS	1	1%
MINAS GERAIS ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇOS S.A.	1	1%
POLÍCIA CIVIL DO ESTADO DE MINAS GERAIS	4	4%
POLÍCIA MILITAR DO ESTADO DE MINAS GERAIS	3	3%
RÁDIO INCONFIDÊNCIA	1	1%
SECRETARIA DE ESTADO DE TRANSPORTES E OBRAS PÚBLICAS	4	4%

(Conclusão)

Unidade Orçamentária responsável pela ação	Número de ações	Porcentagem
SECRETARIA DE ESTADO DE AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO	4	4%
SECRETARIA DE ESTADO DE CASA CIVIL E DE RELAÇÕES INSTITUCIONAIS	1	1%
SECRETARIA DE ESTADO DE CULTURA	1	1%
SECRETARIA DE ESTADO DE DEFESA SOCIAL	5	4%
SECRETARIA DE ESTADO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO	6	5%
SECRETARIA DE ESTADO DE DIREITOS HUMANOS, PARTICIPAÇÃO SOCIAL E CIDADANIA	3	3%
SECRETARIA DE ESTADO DE EDUCAÇÃO	3	3%
SECRETARIA DE ESTADO DE FAZENDA	2	2%
SECRETARIA DE ESTADO DE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL	2	2%
SECRETARIA DE ESTADO DE PLANEJAMENTO E GESTÃO	1	1%
SECRETARIA DE ESTADO DE TRABALHO E DESENVOLVIMENTO SOCIAL	2	2%
SECRETARIA DE ESTADO DE TURISMO	1	1%
SECRETARIA-GERAL	1	1%
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS	1	1%
UNIVERSIDADE DO ESTADO DE MINAS GERAIS	1	1%
<b>Total</b>	<b>113</b>	<b>100%</b>

Fonte: Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento (SIGPLAN). Elaboração Própria

Tabela 4: Ações contingenciadas por Função em números absolutos e porcentual – Minas Gerais – 2015

(Continua)

Função	Número de ações	Porcentagem
ADMINISTRAÇÃO	15	13%
AGRICULTURA	20	18%
ASSISTÊNCIA SOCIAL	2	2%
CIÊNCIA E TECNOLOGIA	5	4%
COMÉRCIO E SERVIÇOS	4	4%
COMUNICAÇÕES	1	1%
CULTURA	6	5%
DESPORTO E LAZER	1	1%
DIREITOS DA CIDADANIA	2	2%
EDUCAÇÃO	6	5%
ENERGIA	1	1%
GESTÃO AMBIENTAL	13	12%
INDÚSTRIA	7	6%
PREVIDÊNCIA SOCIAL	1	1%
SANEAMENTO	1	1%
SAÚDE	1	1%
SEGURANÇA PÚBLICA	12	11%

(Conclusão)

Função	Número de ações	Porcentagem
TRABALHO	4	4%
TRANSPORTE	7	6%
URBANISMO	4	4%
<b>Total</b>	<b>113</b>	<b>100%</b>

Fonte: Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento (SIGPLAN). Elaboração Própria.

Tabela 5: Ações contingenciadas por Tipo de Ação em números absolutos e porcentual – Minas Gerais – 2015

Tipo de ação	Número de ações	Porcentagem
Atividade Fim de Empresa	2	2%
Atividade Fim do Orçamento Fiscal	59	52%
Atividade Meio do Orçamento Fiscal	28	25%
Projeto do Orçamento de Investimento	3	3%
Projeto do Orçamento Fiscal	21	19%
<b>Total</b>	<b>113</b>	<b>100%</b>

Fonte: Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento (SIGPLAN). Elaboração Própria

Tabela 6: Ações contingenciadas por Tipo de Programa em números absolutos e porcentual – Minas Gerais – 2015

Tipo de Programa	Número de ações	Porcentagem
ASSOCIADO	75	66%
ESPECIAL	29	26%
ESTRUTURADOR	9	8%
<b>Total</b>	<b>113</b>	<b>100%</b>

Fonte: Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento (SIGPLAN). Elaboração Própria.

Tabela 7: Ações contingenciadas por Rede de Desenvolvimento em números absolutos e percentual – Minas Gerais – 2015

Rede de Desenvolvimento	Número de ações	Porcentagem
Programas Especiais	29	26%
Rede de Atenção em Saúde	2	2%
Rede de Ciência, Tecnologia e Inovação	2	2%
Rede de Defesa e Segurança	13	12%
Rede de Desenvolvimento Econômico Sustentável	20	18%
Rede de Desenvolvimento Rural	19	17%
Rede de Desenvolvimento Social e Proteção	4	4%
Rede de Educação e Desenvolvimento Humano	1	1%
Rede de Governo Integrado, Eficiente e Eficaz	6	5%
Rede de Identidade Mineira	5	4%
Rede de Infraestrutura	12	11%
<b>Total</b>	<b>113</b>	<b>100%</b>

Fonte: Elaboração Própria.

Tabela 8: Ações contingenciadas por Setor de Governo em números absolutos e percentual – Minas Gerais – 2016

(Continua)

Setor de Governo	Número de ações	Porcentagem
AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO	22	13%
CASA CIVIL E RELAÇÕES INSTITUCIONAIS	2	1%
CIDADES E DE INTEGRAÇÃO REGIONAL	6	4%
CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DO ESTADO DE MINAS GERAIS	3	2%
CULTURA	21	13%
DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO	4	2%
DESENVOLVIMENTO E INTEGRAÇÃO DO NORTE E NORDESTE	5	3%
DIREITOS HUMANOS, PARTICIPAÇÃO SOCIAL E CIDADANIA	3	2%
EDUCAÇÃO	5	3%
ESPORTES	6	4%
GOVERNADORIA DO ESTADO	7	4%
MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL	10	6%
PLANEJAMENTO E GESTÃO	16	10%
PODER LEGISLATIVO	1	1%
POLÍCIA CIVIL DO ESTADO DE MINAS GERAIS	5	3%
POLÍCIA MILITAR DO ESTADO DE MINAS GERAIS	2	1%

(Conclusão)

Setor de Governo	Número de ações	Porcentagem
SAÚDE	6	4%
SEGURANÇA PÚBLICA	10	6%
TRABALHO E DESENVOLVIMENTO SOCIAL	12	7%
TRANSPORTES E OBRAS PÚBLICAS	9	6%
TURISMO	8	5%
<b>Total</b>	<b>163</b>	<b>100%</b>

Fonte: Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento (SIGPLAN). Elaboração Própria

Tabela 9: Ações contingenciadas por Programa em números absolutos e porcentual – Minas Gerais – 2016

(Continua)

Programa	Número de ações	Porcentagem
3 A - ALIMENTO, ÁGUA E AMBIENTE	1	1%
ACADEMIA DE POLICIA CIVIL	1	1%
ALÉM DA PORTEIRA	1	1%
AMPLIAÇÃO E MELHORIA DA QUALIDADE DOS SERVIÇOS DE ATENDIMENTO AO TRABALHADOR	3	2%
APOIO À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	33	20%
APOIO A CADEIA PRODUTIVA DO CAFÉ	1	1%
APOIO À DINAMIZAÇÃO ECONÔMICA POR CENTROS DE EXPOSIÇÕES E EVENTOS NO ESTADO DE MINAS GERAIS	1	1%
APOIO À EXECUÇÃO DE AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS EM METROLOGIA E QUALIDADE	2	1%
APOIO À PRODUÇÃO SUSTENTÁVEL, AGREGAÇÃO DE VALOR E COMERCIALIZAÇÃO - DO CAMPO À MESA	1	1%
APOIO AO CONTROLE SOCIAL E À GESTÃO COMPARTILHADA DO SUAS	1	1%
APRIMORAMENTO DA GESTÃO PÚBLICA	2	1%
ASSESSORAMENTO SUPERIOR	2	1%
ASSISTÊNCIA FARMACÊUTICA	1	1%
BRASIL ALFABETIZADO	2	1%
CERTIFICA MINAS CAFÉ	3	2%
CIDADANIA NO CAMPO:CONSTRUINDO O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL	2	1%
CONSOLIDAÇÃO DA POLÍTICA DE ECONOMIA SOLIDÁRIA	2	1%
COOPERAÇÃO ESTADO MUNICÍPIO NA ÀREA EDUCACIONAL	1	1%
COORDENAÇÃO DA AÇÃO GOVERNAMENTAL	1	1%
CULTIVANDO ÁGUA BOA	2	1%

(Continuação)

Programa	Número de ações	Porcentagem
DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA	3	2%
DESENVOLVIMENTO DA INFRAESTRUTURA MUNICIPAL E REGIONAL	4	2%
DESENVOLVIMENTO E INTEGRAÇÃO DA INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES	1	1%
ELABORAÇÃO DE ESTUDOS, PESQUISAS E PROJETOS EM POLÍTICAS PÚBLICAS	2	1%
ESTRADAS DE MINAS: INFRAESTRUTURA LOGÍSTICA	2	1%
FINANCIAMENTO RURAL E FLORESTAL	3	2%
FOMENTO E INCENTIVO À CULTURA	1	1%
GERAÇÃO DE ENERGIA ELÉTRICA	2	1%
GESTÃO DA INFORMAÇÃO CULTURAL	1	1%
GESTÃO E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DE RECURSOS HÍDRICOS	1	1%
GESTÃO E MANUTENÇÃO DOS SISTEMAS CORPORATIVOS DO ESTADO	1	1%
GESTÃO ESTRATÉGICA DE PESSOAS	4	2%
GESTÃO INTEGRADA DE DEFESA SOCIAL	2	1%
GOVERNANÇA ELETRÔNICA	1	1%
IDENTIDADE TURÍSTICA DE MINAS GERAIS	2	1%
INCENTIVO AO ESPORTE	1	1%
INFRAESTRUTURA, CUSTEIO E ORGANIZAÇÃO ESCOLAR	1	1%
INVESTIGAÇÃO MODELO	2	1%
LOGÍSTICA E APOIO ÀS REDES	2	1%
MELHORIA DA QUALIDADE AMBIENTAL	4	2%
MINAS 2016	1	1%
MINAS ÀS CLARAS	2	1%
MINAS ESPORTIVA	3	2%
MINAS INTEGRADA	2	1%
MINAS PECUÁRIA - COMPETITIVIDADE DA PECUÁRIA BOVINA	1	1%
MINAS SEM FOME	7	4%
MODERNIZAÇÃO DOS ESTABELECIMENTOS ASSISTENCIAIS DE SAÚDE E GESTÃO DA FHEMIG	1	1%
MODERNIZAÇÃO E PRESERVAÇÃO DA INFRAESTRUTURA CULTURAL	4	2%
MONITORAMENTO, CONTROLE E FISCALIZAÇÃO AMBIENTAL	1	1%
OFERTA DE PROTEÇÃO SOCIOASSISTENCIAL	3	2%
OPERAÇÃO E SEGURANÇA DOS CORREDORES DE TRANSPORTE	1	1%
POLÍTICA ESTADUAL DE ATENÇÃO HOSPITALAR	1	1%
POLÍTICAS DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL	1	1%

(Conclusão)

Programa	Número de ações	Porcentagem
PRESERVAÇÃO DO PATRIMÔNIO CULTURAL	1	1%
PREVENÇÃO E REPRESSÃO DE ILÍCITOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	1	1%
PRODUÇÃO, SISTEMATIZAÇÃO E DISSEMINAÇÃO DE DADOS ESTATÍSTICOS	1	1%
PROGRAMA DE APOIO HABITACIONAL AOS MILITARES DO ESTADO DE MINAS GERAIS	1	1%
PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO DO NORTE E NORDESTE	2	1%
PROJETO JAÍBA	1	1%
PROMOÇÃO DA CIDADANIA E PARTICIPAÇÃO SOCIAL	3	2%
PROMOÇÃO DA COMPETITIVIDADE DOS PRODUTOS DA INDÚSTRIA MINEIRA	1	1%
PROMOÇÃO DE DEFESA CIVIL	2	1%
PROMOÇÃO E DIFUSÃO CULTURAL	3	2%
PROTEÇÃO DAS ÁREAS AMBIENTALMENTE CONSERVADAS, A FAUNA, E A BIODIVERSIDADE FLORESTAL.	1	1%
QUALIFICAÇÃO DO USO E AMPLIAÇÃO DO ACESSO AO PATRIMÔNIO CULTURAL	1	1%
RADIODIFUSÃO	1	1%
REDES DE ATENÇÃO À SAÚDE	1	1%
REGULAÇÃO E FISCALIZAÇÃO DA PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA E ESGOTAMENTO SANITÁRIO DE MINAS GERAIS	2	1%
REGULARIZAÇÃO AMBIENTAL	1	1%
SALVAGUARDA E PROMOÇÃO DO PATRIMÔNIO CULTURAL	3	2%
SEGURANÇA DE ALIMENTOS	1	1%
SOLUÇÕES EM TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO	1	1%
TECNOCAMPO	1	1%
TURISMO COMO FATOR DE SUSTENTABILIDADE REGIONAL	3	2%
<b>Total</b>	<b>163</b>	<b>100%</b>

Fonte: Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento (SIGPLAN). Elaboração Própria

Tabela 10: Ações contingenciadas por Unidade Orçamentária responsável pela ação em números absolutos e porcentual – Minas Gerais – 2016

(Continua)

Unidade Orçamentária responsável pela ação	Número de ações	Porcentagem
ADVOCACIA GERAL DO ESTADO	1	1%
AGÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO DA REGIÃO METROPOLITANA DE BELO HORIZONTE	1	1%
AGÊNCIA DE DESENVOLVIMENTO DA REGIÃO METROPOLITANA DO VALE DO AÇO	1	1%
AGÊNCIA REGULADORA DE SERVIÇOS DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA E DE ESGOTAMENTO SANITÁRIO DO ESTADO DE MINAS GERAIS	2	1%
CEMIG GERAÇÃO E TRANSMISSÃO S.A.	2	1%
COMPANHIA DE HABITAÇÃO DO ESTADO DE MINAS GERAIS	1	1%
COMPANHIA DE TECNOLOGIA DA INFORMAÇÃO DO ESTADO DE MINAS GERAIS	1	1%
COMPANHIA MINEIRA DE PROMOÇÕES	1	1%
CONTROLADORIA-GERAL DO ESTADO	4	2%
CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DO ESTADO DE MINAS GERAIS	3	2%
DEPARTAMENTO DE EDIFICAÇÕES E ESTRADAS DE RODAGEM DO ESTADO	2	1%
DEPARTAMENTO DE OBRAS PÚBLICAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS	1	1%
DEPARTAMENTO ESTADUAL DE TELECOMUNICAÇÕES DE MINAS GERAIS	2	1%
EGE-SECRETARIA DE ESTADO DE PLANEJAMENTO E GESTÃO	2	1%
EMPRESA DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS	9	6%
EMPRESA DE PESQUISA AGROPECUÁRIA DE MINAS GERAIS	1	1%
EMPRESA MINEIRA DE COMUNICAÇÃO	4	2%
FUNDAÇÃO CLÓVIS SALGADO	3	2%
FUNDAÇÃO DE EDUCAÇÃO PARA O TRABALHO DE MINAS GERAIS	1	1%
FUNDAÇÃO ESTADUAL DO MEIO AMBIENTE	4	2%
FUNDAÇÃO HOSPITALAR DO ESTADO DE MINAS GERAIS	1	1%
FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO	5	3%
FUNDAÇÃO TV MINAS CULTURAL E EDUCATIVA	5	3%
FUNDO DE APOIO HABITACIONAL AOS MILITARES DO ESTADO DE MINAS GERAIS	1	1%
FUNDO DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL DO JAÍBA	1	1%
FUNDO DE RECUPERAÇÃO PROTEÇÃO E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DAS BACIAS HIDROGRÁFICAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS	2	1%
FUNDO ESTADUAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL	4	2%
FUNDO ESTADUAL DE DESENVOLVIMENTO DE TRANSPORTES	1	1%
FUNDO ESTADUAL DE DESENVOLVIMENTO RURAL	1	1%
FUNDO ESTADUAL DE SAÚDE	5	3%
FUNDO ESTADUAL DO CAFE	1	1%
FUNDO PRÓ-FLORESTA	1	1%
INSTITUTO DE DESENVOLVIMENTO DO NORTE E NORDESTE DE MINAS GERAIS	5	3%
INSTITUTO DE GEOINFORMAÇÃO E TECNOLOGIA	1	1%
INSTITUTO DE METROLOGIA E QUALIDADE DO ESTADO DE MINAS GERAIS	5	3%
INSTITUTO DE PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES MILITARES DO ESTADO DE MINAS GERAIS	1	1%
INSTITUTO ESTADUAL DE FLORESTAS	2	1%

(Conclusão)

Unidade Orçamentária responsável pela ação	Número de ações	Porcentagem
INSTITUTO ESTADUAL DO PATRIMÔNIO HISTÓRICO E ARTÍSTICO DE MINAS GERAIS	6	4%
INSTITUTO MINEIRO DE AGROPECUÁRIA	2	1%
POLÍCIA CIVIL DO ESTADO DE MINAS GERAIS	5	3%
SECRETARIA DE ESTADO DE TRANSPORTES E OBRAS PÚBLICAS	5	3%
SECRETARIA DE ESTADO DE AGRICULTURA, PECUÁRIA E ABASTECIMENTO	6	4%
SECRETARIA DE ESTADO DE CASA CIVIL E DE RELAÇÕES INSTITUCIONAIS	2	1%
SECRETARIA DE ESTADO DE CIDADES E DE INTEGRAÇÃO REGIONAL	1	1%
SECRETARIA DE ESTADO DE CULTURA	3	2%
SECRETARIA DE ESTADO DE DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO	4	2%
SECRETARIA DE ESTADO DE DIREITOS HUMANOS, PARTICIPAÇÃO SOCIAL E CIDADANIA	3	2%
SECRETARIA DE ESTADO DE EDUCAÇÃO	5	3%
SECRETARIA DE ESTADO DE ESPORTES	6	4%
SECRETARIA DE ESTADO DE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL	2	1%
SECRETARIA DE ESTADO DE PLANEJAMENTO E GESTÃO	6	4%
SECRETARIA DE ESTADO DE TRABALHO E DESENVOLVIMENTO SOCIAL	7	4%
SECRETARIA DE ESTADO DE TURISMO	7	4%
SECRETARIA-GERAL	2	1%
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS	1	1%
UNIVERSIDADE DO ESTADO DE MINAS GERAIS	2	1%
<b>Total</b>	<b>163</b>	<b>100%</b>

Fonte: Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento (SIGPLAN). Elaboração Própria

Tabela 11: Ações contingenciadas por Função em números absolutos e porcentual – Minas Gerais – 2016

(Continua)

Função	Número de ações	Porcentagem
ADMINISTRAÇÃO	26	16%
AGRICULTURA	23	14%
ASSISTÊNCIA SOCIAL	5	3%
CIÊNCIA E TECNOLOGIA	6	4%
COMÉRCIO E SERVIÇOS	9	6%
COMUNICAÇÕES	2	1%
CULTURA	20	12%
DESPORTO E LAZER	4	2%
DIREITOS DA CIDADANIA	5	3%
EDUCAÇÃO	11	7%
ENERGIA	2	1%
ESSENCIAL À JUSTIÇA	1	1%
GESTÃO AMBIENTAL	11	7%
HABITAÇÃO	2	1%
INDÚSTRIA	1	1%
LEGISLATIVA	1	1%

(Conclusão)

Função	Número de ações	Porcentagem
PREVIDÊNCIA SOCIAL	1	1%
SANEAMENTO	2	1%
SAÚDE	7	4%
SEGURANÇA PÚBLICA	8	5%
TRABALHO	7	4%
TRANSPORTE	4	2%
URBANISMO	5	3%
<b>Total</b>	<b>163</b>	<b>100%</b>

Fonte: Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento (SIGPLAN). Elaboração Própria

Tabela 12: Ações contingenciadas por Tipo de Ação em números absolutos e porcentual – Minas Gerais – 2016

Tipo de ação	Número de ações	Porcentagem
Atividade Fim de Empresa	2	1%
Atividade Fim do Orçamento Fiscal	99	61%
Atividade Meio de Empresa	1	1%
Atividade Meio do Orçamento Fiscal	40	25%
Projeto do Orçamento de Investimento	2	1%
Projeto do Orçamento Fiscal	19	12%
<b>Total</b>	<b>163</b>	<b>100%</b>

Fonte: Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento (SIGPLAN). Elaboração Própria

Tabela 13: Ações contingenciadas por Eixo em números absolutos e porcentual – Minas Gerais – 2016

Eixo	Número de ações	Porcentagem
Desenvolvimento Produtivo, Científico e	46	28%
Educação e Cultura	22	13%
Especial	36	22%
Governo	15	9%
Infraestrutura e Logística	12	7%
Saúde e Proteção Social	24	15%
Segurança Pública	8	5%
<b>Total</b>	<b>163</b>	<b>100%</b>

Fonte: Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento (SIGPLAN). Elaboração Própria

Tabela 14: Ações contingenciadas por Identificador de Ação Governamental em números absolutos e porcentual – Minas Gerais – 2016

Identificador de Ação Governamental	Número de ações	Porcentagem
Ação de Acompanhamento Geral	131	80%
Ações de Acompanhamento Intensivo	32	20%
<b>Total</b>	<b>163</b>	<b>100%</b>

Fonte: Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento (SIGPLAN). Elaboração Própria