

**Luciana de Souza Faria**



**A CONTA RESTOS A PAGAR E SEU TRATAMENTO APÓS A LEI DE  
RESPONSABILIDADE FISCAL EM MINAS GERAIS**

**Belo Horizonte**  
**Fundação João Pinheiro**  
**Novembro de 2004**

MIC  
1979

**Luciana de Souza Faria**

**A CONTA RESTOS A PAGAR E SEU TRATAMENTO APÓS A LEI DE  
RESPONSABILIDADE FISCAL EM MINAS GERAIS**

Monografia apresentada a Escola de  
Governo da Fundação João Pinheiro  
como requisito para aprovação no Curso  
Superior de Administração Pública.  
Orientadora: Célia Maria Silva Carvalho

Belo Horizonte  
Fundação João Pinheiro  
Novembro de 2004

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO  
BIBLIOTECA  
N.º MC 1979  
Vol. \_\_\_\_\_ Ex. \_\_\_\_\_  
Data: 05/07/06

## **AGRADECIMENTOS**

A Deus pelo dom da vida e pela capacidade de realizar este trabalho.

À minha família e aos amigos pela compreensão nos momentos de ausência.

A Célia pelo aprendizado e paciência.

Aos amigos Doriêdo e Olívia pelo carinho, companheirismo e ajuda.

Ao XCSAP pelos quatro anos de convivência.

A Norma Cassino Chevitarese pela colaboração e pelo exemplo de profissionalismo.

Aos colegas da SEF/SCAF que indiretamente contribuíram para a realização desse trabalho.

Aos diretores Maria Aparecida de Almeida Monteiro e Nilson Eustáquio de Souza da Contadoria Geral do Estado de Minas Gerais e ao diretor de finanças da Polícia Militar de

Minas Gerais - Major Jacinto pelas informações prestadas.

## **RESUMO**

A presente monografia intitulada *A conta Restos a Pagar e seu tratamento após a Lei de Responsabilidade Fiscal em Minas Gerais* discorre acerca da composição da respectiva conta apresentando uma revisão sobre o orçamento no Brasil, o processo orçamentário e sobre a dívida pública, destacando as mudanças implementadas pela Lei Complementar n.º 101 de 4 de maio de 2000 – *Lei de Responsabilidade Fiscal*. A seguir é feito um estudo da composição da conta Restos a Pagar, principal componente da dívida de curto prazo, em Minas Gerais e das determinações da Lei de Responsabilidade Fiscal para essa conta.

**PALAVRAS CHAVES:** RESTOS A PAGAR, ORÇAMENTO PÚBLICO, DÍVIDA PÚBLICA, DÍVIDA FLUTUANTE, LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

## SUMÁRIO

<b>LISTA DE TABELAS</b> .....	6
<b>LISTA DE GRÁFICOS</b> .....	7
<b>LISTA DE QUADROS</b> .....	8
<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	9
<b>2 ORÇAMENTO PÚBLICO</b> .....	11
2.1 Conceito e aspectos do orçamento .....	11
2.2 Orçamento público no Brasil .....	14
2.3 As inovações obtidas por meio da Constituição Federal de 1988 .....	15
2.4 Orçamento e Lei de Responsabilidade Fiscal .....	18
2.5 Princípios Orçamentários.....	19
<b>3 O PROCESSO ORÇAMENTÁRIO</b> .....	23
3.1 A elaboração e aprovação do orçamento .....	23
3.2 Execução orçamentária e financeira.....	25
3.3 Controle da execução orçamentária .....	26
3.4 Receita pública .....	29
3.4.1 Conceito e classificação .....	29
3.4.2 Estágios da receita .....	30
3.5 Despesa pública.....	31
3.5.1 Conceito e classificação.....	31
3.5.2 Estágios da despesa .....	34
<b>4 DÍVIDA PÚBLICA</b> .....	37
4.1 Dívida fundada .....	37
4.1.1 O endividamento dos governos estaduais .....	38
4.1.2 Dívida fundada em Minas Gerais .....	39
4.2 Restrições ao endividamento impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal .....	40
4.3 Dívida flutuante e os Restos a Pagar .....	41
<b>5 DÍVIDA FLUTUANTE – O CASO MINAS GERAIS</b> .....	43
5.1 Dívida flutuante em Minas Gerais .....	43
5.2 Obrigações Liquidadas a Pagar e Restos a Pagar .....	46
5.3 Restos a Pagar e Lei de Responsabilidade Fiscal .....	53
<b>6 CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	57
<b>7 REFERÊNCIAS</b> .....	60
<b>APÊNDICE A</b> .....	63
<b>ANEXO A</b> .....	64
<b>ANEXO B</b> .....	65

## **LISTA DE TABELAS**

5.1.1	Composição da dívida flutuante em Minas Gerais – 1999-2001 .....	44
5.1.2	Composição da dívida flutuante em Minas Gerais – 2001-2003.....	45
5.2.1	Obrigações Liquidadas a Pagar e Restos a Pagar por ano de empenho – Estado de Minas Gerais – 1999-2003 .....	49
5.2.2	Restos a Pagar não processados por elemento de despesa – Estado de Minas Gerais – 2003 .....	51

## **LISTA DE GRÁFICOS**

Gráfico 1 - Evolução da Dívida Flutuante em Minas Gerais – 1999-2003 .....	43
Gráfico 2 - Evolução do saldo de Obrigações Liquidadas a Pagar e Restos a Pagar no Estado de Minas Gerais – 1999-2003 .....	47
Gráfico 3 - Composição das Obrigações Liquidadas a Pagar por grupo de despesa – Estado de Minas Gerais – 2002 e 2003 .....	50

**LISTA DE QUADROS:**

Quadro 1	Etapas da elaboração do orçamento .....	25
Quadro 2	Demonstrativo unidades orçamentárias com maiores saldos de Obrigações Liquidadas a Pagar e Restos a Pagar – Estado de Minas Gerais - 2003.....	52
Quadro 3	Demonstrativo Resumido Inscrições em Restos a Pagar não processados e Disponibilidade de Caixa por Poder - Estado de Minas Gerais - 2000-2003.....	55

## 1 INTRODUÇÃO

Ao longo dos anos é perceptível para toda sociedade brasileira a crise financeira que assola as esferas de governo. Essa crise na maioria das vezes é resultante das ações governamentais que não conseguem arrecadar receitas suficientes para cobrir suas despesas e são obrigados a buscar recursos fora da esfera pública, para custear suas atividades e cumprir suas funções básicas. A falta de um efetivo planejamento, de controle sobre a ação governamental e de uma gestão fiscal responsável contribuíram para o crescimento desordenado da dívida pública.

Quando se discute crise financeira ou desequilíbrio das contas públicas, a maioria das pessoas só leva em consideração a dívida contratada por meio do setor financeiro, de organismos internacionais, de operações de créditos, do FMI etc.

A discussão em torno da dívida de curto prazo é deixada de lado, embora também esteja diretamente ligada ao problema do desequilíbrio das contas públicas. A Lei Complementar n.º 101 de 4 de maio de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal suscitou a discussão em torno de um mecanismo representativo da dívida de curto prazo – os Restos a Pagar, impondo restrições ao seu tratamento.

Em sua concepção, os Restos a Pagar são um tipo de dívida que basicamente tem a função de compatibilizar o término de um exercício financeiro com o início do exercício seguinte, permitindo que os governantes transmitam para o próximo exercício despesas que encontram-se em fase de processamento.

Entretanto, com constantes desequilíbrios fiscais, a conta Restos a Pagar passou a ser utilizada como instrumento de rolagem de dívida. A falta de sincronia entre arrecadação de receitas e gastos públicos ocasiona um grande volume de despesas que não são pagas no mesmo exercício e dão origem a uma trajetória crescente de Restos a Pagar ano a ano.

Apesar de toda a discussão levantada pela Lei de Responsabilidade Fiscal, poucas pessoas conhecem efetivamente a composição dessa dívida. O objetivo desse trabalho é fazer um estudo sobre a Conta Restos a Pagar, traçando seu perfil no estado de Minas Gerais

nos últimos cinco anos e, verificar se o Estado está cumprindo as disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Para avaliação da composição da conta primeiro foi realizado um estudo bibliográfico sobre o processo orçamentário, instrumento que origina os Restos a Pagar. Depois foram analisados os dados apresentados no Balanço Geral do Estado de Minas Gerais, bem como os dados fornecidos pelo Tribunal de Contas de Minas Gerais por meio dos Relatórios de Prestação de Contas do Governador. Quanto ao cumprimento das disposições da LRF foram analisados os dados do Relatório Resumido da Execução Orçamentária e do Relatório de Gestão Fiscal publicados periodicamente pelo estado de Minas Gerais.

O trabalho está dividido em 5 seções, incluindo essa introdução. Na segunda seção, realiza-se uma revisão teórica do orçamento, peça fundamental da gestão pública. Nela o orçamento é tratado a nível conceitual, considerando seus aspectos e princípios, papel dentro do planejamento governamental, evolução histórica, e inovações com a Constituição Federal de 1988 e com a Lei de Responsabilidade Fiscal.

Na terceira seção, apresenta-se o funcionamento do processo orçamentário: elaboração, aprovação, execução e controle. Também são tratados os dois eixos básicos do orçamento: receita e despesa. Sendo que os Restos a Pagar são originados do processamento da despesa.

Na quarta seção apresenta-se as características principais da dívida pública de curto e de longo prazo. Considera-se o processo de endividamento e as restrições impostas pela LRF.

A quinta seção trata do principal componente da dívida flutuante (de curto prazo) – os Restos a Pagar em Minas Gerais. Aqui são consideradas a composição da conta Restos a Pagar, sua evolução no período de análise, e a situação em relação a Lei de Responsabilidade Fiscal.

Por último são feitas as considerações finais sobre todo o processo que envolve Restos a Pagar e as perspectivas de ajuste colocadas pelo governo de Minas em relação ao seu tratamento de Restos a Pagar.

## 2 ORÇAMENTO PÚBLICO

### 2.1 Conceito e aspectos do orçamento

Na literatura são apresentados vários conceitos e definições para orçamento. Angélico (1995) coloca que o orçamento pode ser considerado sob a visão de três teorias. A primeira é proposta pelo economista alemão Hoennel e define o orçamento como sendo sempre uma lei. A Segunda pressupõe que o orçamento é composto de atos administrativos em algumas de suas partes e em outras é composto por lei. Essa teoria é defendida pelo constitucionalista francês Léon Duguit. A terceira teoria foi criada pelo financista Gaston Jèze e, é a mais difundida. Gaston coloca que o orçamento possui características de uma lei, porém sua essência é outra.

Na abordagem de Piscitelli et al (1997):

*Ação planejada do Estado, quer na manutenção de suas atividades, quer na execução de seus projetos, materializa-se através do orçamento público, que é o instrumento de que dispõe o Poder Público (em qualquer das esferas) para expressar, em determinado período de tempo, seu programa de atuação, discriminando a origem e o montante dos recursos a serem obtidos, bem como a natureza e o montante dos dispêndios a serem efetuados. (PISCITELLI et al, 1997, p. 47)*

O conceito apresentado por Silva e Vasconcelos (1997) sintetiza a abrangência do orçamento público:

*Orçamento Público é uma lei autorizativa, por meio da qual o Governo consolida seu programa de trabalho, expresso em termos monetários, priorizando as necessidades coletivas, além de compatibilizá-las com os recursos previstos para o período, observados os Princípios da Unidade, da Universalidade, da Anualidade e da Exclusividade. (SILVA e VASCONCELOS, 1997, p. 25)*

Giacomoni (1994, p. 59) amplia a definição de orçamento público caracterizando-o como “a resultante de uma multiplicidade de aspectos: político, jurídico, contábil, econômico, financeiro, administrativo etc.” Do ponto de vista econômico, o conceito de orçamento acompanha a evolução de suas funções, sendo possível identificar duas fases: tradicional e moderna.

O orçamento tradicional surgiu no momento onde predominava a concepção defendida pelos liberais, na qual a organização da atividade econômica era regulada pelas leis

de mercado (oferta e procura) e o papel do Estado era limitado às funções justiça, educação e segurança. A preocupação do Estado liberal, nesse momento, era manter o equilíbrio e impedir o crescimento dos gastos. Assim, o orçamento, que relacionava as receitas e despesas do Estado, tornou-se um eficaz instrumento de controle das contas públicas.

A fase do orçamento moderno foi resultado da mudança do papel do Estado na economia. Ainda no final do século XIX e, mais incisivamente, no início do século XX o Estado passa a intervir no sistema econômico para impedir distorções e corrigir os desequilíbrios do sistema. A intervenção estatal, que tem sustentação na teoria Keynesiana<sup>1</sup>, se fez necessária para corrigir a ineficiência do mercado como mecanismo regulador do sistema econômico.

Dessa maneira o Estado tem seu papel ampliado na economia e passa a agir tendo como norte, segundo Musgrave e Musgrave (1980), três funções básicas: alocativa, distributiva e estabilizadora. A função alocativa está relacionada com a necessidade do Estado atuar como promotor de ajustes na alocação de recursos resultantes da deficiência – “falhas” - do sistema de preços do mercado. O Estado atua nas áreas onde a ação privada é desestimulada por causa do alto volume de recursos financeiros necessários (como é o caso de investimentos em infra-estrutura) ou por causa da especificidade de alguns bens que inviabilizam o seu fornecimento (o caso dos bens públicos). É por meio do orçamento que o Estado vai alocar recursos para cumprir essa função.

A função distributiva é resultado do reconhecimento da incapacidade do mercado como distribuidor de renda. A intervenção do Estado busca corrigir falhas decorrentes do sistema de preços, buscando tirar de uns para melhorar a situação de outros. Desse modo, o orçamento público torna-se o mecanismo essencial de viabilização de políticas públicas de distribuição de renda.

A função estabilizadora, da mesma forma que a função distributiva, só entrou

---

<sup>1</sup> A teoria Keynesiana foi difundida no final do século XX pelo inglês John Maynard Keynes. A teoria propunha a intervenção estatal na vida econômica para conduzir ao regime de pleno emprego. Para Keynes, uma economia que funcione com alta taxa de desemprego assim permanecerá, a menos que o governo intervenha com uma política de incentivos e investimentos que sustentem a demanda efetiva, mantendo altos níveis de renda e emprego, de modo que, a cada elevação da renda, o consumo e o investimento também cresçam. O objetivo do keynesianismo era manter o crescimento da demanda em paridade com o aumento da capacidade produtiva da economia.

efetivamente em cena a partir da crise da década de trinta. De acordo com Marmo (2003, p. 30) a política de estabilização fundamenta-se na ação estatal sobre a demanda agregada<sup>2</sup> e tem “o propósito de atenuar o impacto social e econômico de crises de inflação e desemprego”. Seus principais instrumentos de ação sobre o nível agregado da demanda são a política fiscal por meio do aumento ou redução dos gastos públicos e a política monetária que ajusta a oferta da moeda às necessidades do contexto econômico. Nesse sentido, o orçamento público é um importante instrumento da política de estabilização, pois a política fiscal é implementada por meio de mudanças orçamentárias nas despesas e receitas.

O orçamento, sob o enfoque político, é o instrumento pelo qual são legitimadas as propostas de gastos do grupo detentor do poder, refletindo as ações governamentais para solucionar os problemas e necessidades de determinado grupo social ou região.

Juridicamente, a lei orçamentária é um conjunto de normas que servem como instrumento para a consecução de justiça e para a garantia e segurança dos direitos fundamentais da sociedade e, ao mesmo tempo, reflete o compromisso dos agentes públicos para com seus governados.

Sob o ponto de vista administrativo, o orçamento constitui-se um autêntico objeto de planejamento, no qual se procura administrar e compatibilizar as ações governamentais, tendo em vista as demandas prioritárias, os recursos disponíveis e a eficiência dos serviços prestados pelo Estado.

No plano financeiro, o orçamento sistematiza o fluxo de ingressos e desembolsos do Poder público. Significando a concretização do recolhimento das receitas do Estado e utilização destas para o pagamento dos compromissos assumidos.

Segundo Miranda (2000, p.22) o orçamento, sob o ponto de vista técnico, refere-se a “síntese de todos os outros aspectos”. Para a autora, o orçamento é um procedimento que envolve regras práticas e assegura a realização de determinados fins, sistematizando por meio de um documento contábil a classificação clara, metódica e racional das receitas e despesas do Estado.

---

<sup>2</sup> Demanda Agregada é a produção total demandada numa economia a determinado nível de preços, sendo igual à soma do consumo, investimento, governo e exportações líquidas que as pessoas desejam fazer.

## 2.2 Orçamento público no Brasil

Para Tubaki (1994) a trajetória histórica do orçamento no Brasil esteve sempre pautada pela necessidade de controle sobre os atos do poder público.

A necessidade de controle sobre a arrecadação de impostos e os gastos públicos brasileiros começou logo após seu descobrimento. As relações advindas do Pacto Colonial, principalmente a exploração econômica resultante da exclusividade que Portugal exercia sobre a colônia, começaram a ser contestadas por grupos surgidos em decorrência do crescimento interno no Brasil. Os protestos giravam em torno da excessiva cobrança de impostos que não eram revertidos para a colônia. Ademais, não existia uma instituição capaz de administrar os recursos públicos no território brasileiro. Só em 1808, com a vinda de Dom João é que foram criados o Erário Régio e o Conselho da Fazenda, com a finalidade de administrar o patrimônio e as finanças públicas brasileiras.

A primeira Constituição Brasileira de 25 de março de 1824 já começou a abordar matéria referente a orçamento atribuindo ao Poder Executivo, especificamente ao Ministério da Fazenda, a competência de elaboração da proposta orçamentária, reunindo as previsões de despesas das demais repartições e encaminhando à Assembléia Geral, que, por sua vez cuidava da aprovação da lei.

Em 1891 foi atribuída ao Congresso Nacional a competência exclusiva para, todo ano orçar a receita e fixar a despesa da União. Mas, segundo Silva (2002, p.28) o “Poder Legislativo nunca exerceu tal função e sempre se valeu da proposta orçamentária encaminhada pelo Poder Executivo, através de projeto de lei”.

A Constituição de 1934 além de introduzir a classificação da despesa entre fixa e variável, deu ao Poder Executivo a competência para a iniciativa da preparação do orçamento, competindo ao Legislativo a votação da proposta orçamentária e a proposição e aprovação de emendas. Com o regime ditatorial implantado por Getúlio Vargas em 1937 o Executivo assume as atribuições de elaboração e aprovação do orçamento.

Com a Constituição de 1946 a atribuição de aprovação da proposta orçamentária retorna ao Poder Legislativo. Para Tubaki, (1994, p. 33) várias críticas são

realizadas a esse texto constitucional pela “excessiva abertura que concedeu à possibilidade de aprovação de emendas de cunho predominantemente local e clientelista”. Com isso, o orçamento volta-se para atender interesses de minorias e perde seu papel como instrumento de promoção do bem estar geral da sociedade.

Durante longos anos foi discutida a alteração da legislação referente a orçamentos, contabilidade e prestação de contas governamentais. Tal discussão resultou na edição da Lei n.º 4.320 em 17 de março de 1964 que, entre as inovações apresentadas, instituiu a padronização dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal estabelecendo a obrigatoriedade da classificação funcional-programática.

Vale a pena destacar que a lei também introduziu no Brasil a técnica do orçamento-programa, que tem como finalidade a integração entre planejamento e orçamento. O orçamento-programa pode ser entendido como um instrumento de planejamento da ação governamental no qual os programas e ações do governo são expressos financeira e fisicamente de acordo com seus objetivos. Dessa forma, é possível avaliar os custos para a execução de metas, bem como os resultados alcançados.

A principal alteração trazida pela Constituição de 1967 foi a obrigatoriedade do Poder Executivo manter um sistema de controle interno. Esse sistema de controle interno de acordo com Silva (2002) tinha a finalidade de:

- criar condições indispensáveis para a eficácia do controle externo e para assegurar a regularidade à realização da receita e despesa;
- acompanhar a execução dos programas à realização da receita e despesa;
- avaliar os resultados alcançados pelos administradores e verificar a execução dos contratos (SILVA, 2002, p. 30)

Ademais o Legislativo teve suas prerrogativas limitadas, ficando apenas com a incumbência de homologar a proposta orçamentária.

### **2.3 As inovações obtidas por meio da Constituição Federal de 1988**

O atual processo orçamentário brasileiro foi definido pela Constituição Federal de 1988 (CF/88) nos incisos I a III do art. 165. Os instrumentos básicos para a elaboração da proposta orçamentária são: o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais. Tais instrumentos consagram definitivamente o orçamento-programa no Brasil.

O Plano Plurianual (PPA) tem por finalidade abranger as ações relacionadas ao objetivo da administração pública para determinado período. O plano é publicado a cada quatro anos em forma de lei ordinária, e deve ser enviado ao Congresso Nacional até o dia 31 de agosto do primeiro ano de cada mandato presidencial. Sua execução tem início no segundo ano de mandato presidencial e é finalizado no primeiro ano do próximo mandato. O parágrafo 1º do art 165 da CF/88 dispõe que o PPA “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 processos de duração continuada”.

A Lei de Diretrizes orçamentárias (LDO) de acordo como o parágrafo 2º do art. 165 da Constituição de 1988: compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

Assim a LDO compreende as metas e prioridades da administração pública para um exercício financeiro. Silva (2002) coloca que a LDO é um instrumento de planejamento operacional que procura maximizar os resultados em determinado período tendo como parâmetro de ação a identificação das necessidades e dos recursos disponíveis.

A LDO também é uma lei ordinária elaborada pelo Poder Executivo que tem até o dia 15 de abril de cada ano para ser encaminhada ao Congresso Nacional. Cabe ao Congresso aprová-la até o dia 30 de junho.

Vale destacar que a lei obedece ao princípio da anualidade, orienta a elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA) e deve ser compatível com o Plano Plurianual.

A LOA é prevista no parágrafo 5º do art. 165 da CF/88 e compreende: o orçamento fiscal dos órgãos e entidades da administração direta e indireta da União, o orçamento de investimentos das empresas que a União participe com a maioria do capital social com direito a voto e o orçamento da seguridade social.

A proposta da LOA é elaborada pelo Poder Executivo e enviada ao Congresso Nacional até o dia 31 de agosto de cada exercício, cabendo a este aprová-la até o término da

sessão legislativa.

Com esses instrumentos a CF/88 procurou restabelecer a figura do planejamento no Brasil e sua integração ao processo orçamentário.

No estado de Minas Gerais a Constituição Estadual reitera os instrumentos de planejamento governamental preconizados na CF/88, acrescentando um instrumento. A Seção II – Dos orçamentos da Constituição mineira, assim dispõe:

Art. 153 - Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão”:

I - o plano plurianual de ação governamental;

II - as diretrizes orçamentárias;

III - o orçamento anual.

Art. 154 - A lei que instituir o plano plurianual de ação governamental estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas a programas de duração continuada.

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

Art. 155 - A Lei de Diretrizes Orçamentárias, compatível com o plano plurianual, compreenderá as metas e prioridades da Administração Pública Estadual, incluirá as despesas correntes e de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais.

[...]

Art. 157 - A lei orçamentária anual compreenderá:

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

II - o orçamento de investimento das empresas em que o Estado, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto.

A Constituição Estadual inova prevendo no art. 231 a elaboração de um plano estratégico de orientação a longo prazo - o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI). Seu papel é sinalizar as ações futuras do Governo para o desenvolvimento de Minas Gerais, considerando as oportunidades e riscos conjunturais. Os principais objetivos do PMDI são: o desenvolvimento socioeconômico integrado do Estado, a racionalização e a coordenação das ações do Governo, o incremento das atividades produtivas do Estado, a expansão social do mercado consumidor, a superação das desigualdades sociais e regionais do Estado, a expansão do mercado de trabalho, o desenvolvimento dos Municípios de escassas condições de propulsão socioeconômica e o desenvolvimento tecnológico do Estado.

O Atual PMDI foi elaborado em 2003 pelo Conselho de Desenvolvimento

Econômico e Social<sup>3</sup> (CDES) e tem vigência até 2020. A partir do PMDI foi elaborado o PPAG 2004-2007 e criado o programa GERAES – Gestão Estratégica dos Recursos e Ações do Estado com a finalidade de organizar ações prioritárias para a melhoria do Estado. Nesse sentido foram elaborados os Projetos Estruturadores que são objeto de um intenso gerenciamento pelo Estado.

#### **2.4 O orçamento e a Lei de Responsabilidade Fiscal**

A Lei Complementar n.º 101 de 04 de maio de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) foi criada o objetivo de ditar normas de finanças públicas voltadas para uma boa administração e gestão fiscal dos recursos públicos. A lei foi inspirada em outras experiências internacionais<sup>4</sup>, principalmente a da Nova Zelândia, que implementou uma profunda reforma dos sistemas e relatórios contábeis, introduzindo a análise gerencial dos dados gerados por eles. A LRF parte do pressuposto de que para uma boa gestão pública os governantes não podem gastar mais do que arrecadam e os recursos públicos precisam ser administrados de forma responsável. Para alcançar essa responsabilidade é necessária a “ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas”. (Parágrafo 1º do art.1º).

Os pontos centrais da LRF são o planejamento e o controle das ações públicas, sendo que o orçamento é o instrumento viabilizador dessas ações. A LRF aprimora a integração entre planejamento e orçamento, prevista na CF/88, por meio dos instrumentos de elaboração da proposta orçamentária – PPA, LDO e LOA, introduzindo o regime de metas fiscais. A LDO teve seu papel fortalecido na LRF como elemento de planejamento e controle fiscal por meio da implementação do Anexo de Metas Fiscais. A função do Anexo é ajustar as ações previstas no PPA à realidade financeira por meio do estabelecimento de metas anuais em valores correntes e constantes para o prazo de três anos. Tais metas correspondem às previsões para receitas e despesas, resultado nominal e resultado primário e montante da

---

<sup>3</sup> O CDES é composto por: Governador do Estado; Vice-Governador; 1 representante de Assembléia Legislativa; 2 representantes das universidades (UFMG e UEMG); 17 Secretários de Estado e 7 presidentes de empresas, institutos e Fundações do Governo do Estado; Presidente da Associação Mineira de Municípios; 16 representantes das seguintes entidades: FIEMG; FAEMG; ACMINAS; FACEMG; CICI-MG; CDL-BH; FETAEMG; Coordenação Sindical dos Trabalhadores do Serviço Público do Estado de Minas; FETRAN; 8 representantes das centrais sindicais; e, 10 cidadãos designados pelo Governador.

<sup>4</sup> Segundo Toledo Jr. e Rossi (2002), a Lei de Responsabilidade Fiscal inspirou-se no Tratado de Maastrich, da Comunidade Européia, de onde buscou a tolerância com desvios fiscais, desde que, mantido o efetivo compromisso de ajuste. A LRF também se inspirou na experiência americana, especialmente quando exige a compensação da renúncia de receitas e das novas despesas obrigatórias de reprodução continuada.

dívida pública. Ademais, o Anexo de Metas Fiscais também deverá apresentar a avaliação do cumprimento de metas de exercícios anteriores e sua influência na elaboração de metas futuras. A LRF também prevê para a LDO no parágrafo 4º do artigo 4º a elaboração do Anexo de Riscos Fiscais com a avaliação dos passivos contingenciados (despesas eventuais e incertas) e dos riscos capazes de afetar as contas públicas e as providências necessárias a serem tomadas caso se concretizem.

Dentre as alterações que a LRF traz para a LOA as principais são: a elaboração do demonstrativo da compatibilidade e adequação da programação orçamentária com os objetivos e metas do Anexo de Metas Fiscais; a previsão de medidas de compensação à renúncia de receita e ao aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado; a dotação da reserva de contingência, prevista na LDO para atendimento a passivos contingenciados e outros riscos e eventos fiscais imprevistos e a apresentação das receitas que atenderão às despesas referentes à dívida pública, mobiliária e contratual.

Para a elaboração da lei orçamentária alguns princípios devem ser seguidos, os quais serão detalhados a seguir.

## **2.5 Princípios orçamentários**

Os chamados princípios orçamentários são elementos que orientam a elaboração de uma proposta orçamentária. A Lei n.º 4.320/64 determina em seu art. 2º a obediência aos princípios da unidade, da universalidade e anualidade.

Pelo princípio da unidade, o orçamento deve ser uno, ou seja, todas as despesas e receitas de uma pessoa jurídica de direito público devem estar contidas numa única proposta orçamentária. Esse princípio tem como base a necessidade de centralização de gastos e receitas em uma só lei.

O princípio da unidade está estabelecido na Constituição Federal de 1988 no parágrafo 5º do art. 165 que definiu que a "lei orçamentária anual compreenderá 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". Também compõem a lei orçamentária anual o orçamento de investimento das empresas e o orçamento da

seguridade social.

Pelo exposto na Constituição, percebe-se que este princípio está relacionado com a movimentação financeira de recursos do Tesouro, que se realiza pelo sistema de unidade de caixa. Significa que não deve haver recursos separados e independentes, todos os recursos de determinado ente público devem ser centralizados e passar por um caixa único.

O segundo princípio previsto na Lei n.º 4.320/64 é o da universalidade. Esse princípio estabelece que o orçamento deve compreender todas as receitas e despesas necessárias para a manutenção dos serviços públicos. O objetivo principal desse princípio é permitir um controle da atividade econômica do Estado. Não podem existir receitas e despesas que não configurem na lei orçamentária anual. Muitos autores aliam a esse princípio a premissa de que as receitas e despesas devem constar na lei orçamentária pelos seus totais brutos, sem quaisquer deduções. Tal premissa é denominada princípio do orçamento bruto. Dessa forma, quando um ente público tem a competência de arrecadar determinado tributo e repassar para outro ente público deverá incluir a receita tributária pelo valor total sem dedução.

O princípio da anualidade estabelece que o orçamento deve ter vigência limitada a um período de tempo, geralmente um ano, que é justamente o exercício financeiro. Em muitos países esse período de tempo coincide com o ano civil, como é o caso do Brasil. Nos Estados Unidos, alguns estados elaboram e executam o orçamento para períodos de dois anos, tal prática possibilita maior tempo na discussão dos programas de governo por parte do Poder Legislativo e dá garantia à continuidade das ações de longo prazo.

O principal objetivo da prática da anualidade é possibilitar ao Poder Executivo rever periodicamente sua estimativa de receita e, principalmente, sua previsão de gastos, adequando o orçamento à realidade do contexto econômico e financeiro.

Além desses, outros princípios norteiam a elaboração da proposta orçamentária. A Constituição Federal em seu art. 165, parágrafo 8.º consagra o princípio da exclusividade, prevendo que a lei orçamentária não poderá conter matéria estranha à previsão da receita e à fixação da despesa, ressalvada a autorização para a abertura de créditos suplementares e a contratação de operações de créditos.

A importância da aplicabilidade da regra de exclusividade é evitar que outras matérias se beneficiem da tramitação e dos prazos especiais das matérias orçamentárias. Implicitamente o princípio da exclusividade proporciona maior flexibilidade à execução orçamentária permitindo, no corpo da lei, autorizações para abertura de créditos suplementares e a contratação de operações de crédito, ainda que limitadas.

Um princípio clássico do orçamento é o equilíbrio. Tal princípio está ligado à igualdade entre as receitas previstas e despesas fixadas. Trata-se de um equilíbrio meramente formal entre receita e despesa; pressupõe apenas que os dispêndios do governo sejam realizados de acordo com a efetiva obtenção de recursos.

A publicidade é um princípio consagrado pela Constituição Federal de 1988 no art. 37. Seu pressuposto é de que os atos relativos à condução da administração pública exigem transparência e devem ser acessíveis a qualquer interessado. O orçamento, como instrumento de gestão pública, não pode ficar fora de sua abrangência. É necessário que a administração pública torne público todo o processo orçamentário: discussão, elaboração e execução.

O princípio da legalidade refere-se à exigência de dispositivo legal para todos os procedimentos relativos ao orçamento. E, especificamente, para as receitas refere-se às limitações e vedações ao poder de tributar do Estado.

O princípio da não-vinculação da receita veda a vinculação da arrecadação tributária a determinado tipo de gasto. O princípio é previsto no inciso IV do art. 167 da Constituição Federal: “são vedadas [...] a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159 [...]”. As ressalvas feitas dizem respeito à repartição dos seguintes impostos: Imposto de Renda na fonte sobre rendimentos; Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural; Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores; Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços; Imposto de Renda; e, Imposto sobre Produtos Industrializados. Ademais o dispositivo excetua da não-vinculação a destinação de recursos para a saúde, para a prestação de garantias às operações de crédito pela antecipação de receita, e para manutenção e desenvolvimento do ensino.

Em relação ao aspecto formal do orçamento destacam-se três princípios: da clareza, da especificação e da uniformidade. O princípio da clareza objetiva assegurar que a linguagem orçamentária seja acessível a todos. O princípio da especificação tem como objetivo vedar a autorizações globais, ou seja, valores sem discriminação para a arrecadação tributária e para aplicação de recursos. De acordo com Silva (2002, p.53) “a regra da especificação vincula-se com a classificação das receitas e despesas, sendo que as primeiras obedecem a critérios estabelecidos no Código Tributário e as segundas, a critérios econômicos financeiros e institucionais”. Segundo o princípio da uniformidade o orçamento deve apresentar critérios de classificação das receitas e despesas capazes de garantir que sua estrutura seja homogênea e possa permitir a comparação entre vários exercícios.

### 3 O PROCESSO ORÇAMENTÁRIO

#### 3.1 A elaboração e aprovação do orçamento

Após o estudo conceitual do orçamento é importante tratar da dinâmica do processo orçamentário. O orçamento apresentado na forma de lei é apenas um estágio a ser cumprido dentro do processo de planejamento, que se inicia com a elaboração do PPA e, posteriormente da LDO; em Minas Gerais o processo é precedido pela elaboração do PMDI. As etapas básicas do processo orçamentário são: elaboração e aprovação, execução e controle.

A elaboração da proposta orçamentária anual pelo Poder Executivo inicia-se assim que a LDO é aprovada. Essa fase consiste na formalização de um documento onde as despesas são fixadas e as receitas orçadas.

A previsão da receita pública consiste na indicação da origem dos recursos. A LRF no art. 12 determina que a previsão de receita seja feita em conformidade com as normas técnicas e legais, considerando o efeito da variação do índice de preços, do crescimento econômico e de qualquer outro fator relevante. Ademais, as previsões serão acompanhadas do demonstrativo da evolução da receita nos três anos anteriores ao ano da previsão e da projeção para o dois anos subseqüentes, e da metodologia utilizada para os referidos cálculos.

A fixação das despesas públicas, ou seja, a fixação dos dispêndios do governo, também seguirá as normas e preceitos legais. A LRF determinou alguns critérios para a fixação da despesa orçamentária. No art. 17 a lei define despesa obrigatória de caráter continuado como “a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios”. Tais despesas, em virtude do caráter legal não podem ser suspensas e, portanto, na fixação da despesa orçamentária são prioritárias. São exemplos dessas despesas os gastos com pessoal e encargos e os gastos mínimos com educação e saúde. As demais despesas são consideradas discricionárias e são fixadas em função da disponibilidade de recursos, sendo que as despesas essenciais para o provimento de bens e serviços à sociedade têm preferência sobre as demais.

A LRF também prevê que todo e qualquer aumento de despesa será

considerada não autorizada, irregular e lesiva ao patrimônio público se não vier acompanhada do impacto orçamentário-financeiro nos três primeiros exercícios de vigência. Ademais, o aumento da despesa deverá ter adequação orçamentária e financeira e está compatível com o PPA, a LDO e LOA.( Arts. 15 e 16 da LRF).

Essas mesmas obrigatoriedades são aplicáveis à renúncia de receita. São consideradas como renúncia de receita “qualquer concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária” (art. 14 da LRF). De acordo com o parágrafo 1º desse artigo “a renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado”.

A despesa com pessoal representa o principal gasto do setor público. Antes da edição da LRF muitos entes públicos chegavam a comprometer percentuais muito elevados de suas receitas líquidas com folha de pagamento, restando uma pequena parcela para ser empregada em atividades básicas como educação, saneamento, saúde, ou segurança. A LRF estabeleceu que as despesas com pessoal não podem ultrapassar o limite de 50% da Receita Corrente Líquida (RCL)<sup>5</sup> na União e de 60% nos estados e municípios.

Silva (2002) destaca que toda essa fase de elaboração do orçamento pode ser dividida em quatro etapas: preliminar, inicial, intermediária e final. As atividades realizadas em cada etapa são demonstradas no **quadro 1 a seguir**:

---

<sup>5</sup> A LRF definiu Receita Corrente Líquida como “o somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas”(inciso IV do artigo 2º)

### Quadro 1: Etapas da elaboração do orçamento

<i>ETAPA</i>	<i>ATIVIDADE</i>
Preliminar	Fixação das diretrizes Projeções e prognósticos
Inicial	Preparo das normas e instruções Encaminhamento às unidades operacionais
Intermediária	Indicação, pelas unidades operacionais, do programas de trabalho a serem desenvolvidos, discriminando: funções, subfunções, programas, projetos, atividades e operações especiais; códigos de despesa e fonte de recursos Consolidação das propostas parciais do orçamento no nível de cada órgão (ministérios ou secretarias)
Final	Consolidação das propostas setoriais Formulação da proposta geral do orçamento Aprovação da proposta geral pelo chefe do Poder Executivo Encaminhamento do Legislativo

Fonte: Silva (2002, p.67)

Findo o processo de elaboração, a proposta orçamentária transforma-se em projeto de lei e é encaminhada ao Poder Legislativo para aprovação.

No Poder Legislativo, o projeto de lei é encaminhado a uma comissão mista para discussão e para o recebimento de emendas. As emendas propostas no orçamento nessa fase só podem ser aprovadas se forem compatíveis com o PPA e com a LDO e se indicarem a fonte de recursos necessários ao dispêndio de gastos.

Aprovado o projeto de lei orçamentária, o mesmo é encaminhado de volta ao Poder Executivo para ser sancionado. Após a sanção o projeto de lei é, então, promulgado e editado como lei orçamentária. Inicia-se então o processo de execução orçamentária da lei.

### 3.2 Execução orçamentária e financeira

A execução orçamentária consiste no conjunto de procedimentos adotados pelo poder público para realizar as metas estabelecidas no orçamento.

De acordo com o previsto no art. 47 da Lei n.º 4.320/64, imediatamente após a promulgação da Lei de Orçamento, o Poder Executivo aprovará um quadro de cotas trimestrais da despesa que cada unidade orçamentária fica autorizada a utilizar.

Trata-se de uma programação da execução orçamentária. Aprovado o

orçamento, ou seja, o plano de trabalho e os limites financeiros para sua execução, inicia-se a operacionalização do orçamento, com a programação da despesa para cada unidade orçamentária. Com isso, cada unidade poderá empenhar os recursos para executar seus programas de trabalho de acordo com a liberação do Quadro de Detalhamento da Despesa (QDD).

Cabe aqui destacar a diferença apontada por Silva e Vasconcelos (1997) entre execução orçamentária e financeira. A primeira é a utilização dos créditos orçamentários e adicionais nos programas de trabalho constantes do orçamento. A execução financeira representa a utilização de recursos financeiros, visando quitar as obrigações assumidas pela entidade pública, estas oriundas da execução orçamentária.

Com o intuito de preservar o equilíbrio das contas públicas, evitar o déficit de caixa e cumprir as metas estabelecidas na LDO, a LRF determinou no artigo 8º que o Poder Executivo tem até trinta dias, após a publicação do orçamento para estabelecer a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso. Além disso, a LRF prevê no art. 9º a limitação de empenho se, ao final de cada bimestre, a realização da receita não comportar o cumprimento de metas de resultado primário, previsto no Anexo de Metas Fiscais.

### **3.3 Controle da execução orçamentária**

O controle da execução orçamentária está previsto nos arts. 75 a 82 da Lei n.º 4.320/64. O art. 75 assim dispõe:

Art. 75. O controle da execução orçamentária compreenderá:

- I - a legalidade dos atos de que resultem a arrecadação da receita ou a realização da despesa, o nascimento ou a extinção de direitos e obrigações;
- II - a fidelidade funcional dos agentes da administração, responsáveis por bens e valores públicos;
- III - o cumprimento do programa de trabalho expresso em termos monetários e em termos de realização de obras e prestação de serviços.

A Constituição Federal de 1988 prevê no art. 70 dois tipos de “fiscalização” sobre o orçamento: o controle interno e o controle externo. O controle interno é realizado pelos sistemas de Controle Interno de cada Poder.

Pelo disposto no art. 74 da Constituição o sistema de controle interno de cada

Poder tem as seguintes finalidades:

I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;

II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;

IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

O controle externo compete ao Poder Legislativo, com o auxílio dos Tribunais de Contas. E tem por objetivo verificar a probidade da Administração, a guarda e legal emprego do dinheiro público e o cumprimento da lei do orçamento.

Como dito anteriormente, cada um dos Poderes mantém um sistema de controle interno, entretanto, para cumprir suas finalidades esses sistemas deverão trabalhar de forma integrada. Destaca-se o papel da auditoria como órgão gerencial e avaliador do sistema de controle interno.

Ao Poder Executivo compete ao final de cada exercício preparar a prestação de contas conjunta. A Prestação de Contas é documento por meio do qual o agente responsável pela entidade relata os fatos ocorridos em relação à sua gestão, consolidando contabilmente todas as suas contas. A avaliação e o julgamento dessas contas cabe ao Tribunal de Contas.

Vale a pena ressaltar que o parágrafo 2º do art. 74 da Constituição Federal prevê que “qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas”. Ademais, o art. 77 da Lei nº 4.320/64 determina que “a verificação da legalidade dos atos da execução orçamentária será prévia, concomitante e subsequente”. A verificação prévia é possibilitada no primeiro estágio da despesa. A verificação concomitante poderá ser feita por meio de relatórios periódicos e a subsequente pela análise de relatórios finais e da Prestação de Contas.

A Constituição Mineira ratifica todos os dispositivos da Constituição Federal sobre controle da execução orçamentária nos arts. 73 a 82.

A LRF trata da questão do controle no Capítulo IX – Da Transparência, Controle e Fiscalização a nível de gestão fiscal. A lei define como instrumentos de transparência da gestão fiscal com ampla divulgação pelo poder público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária; e o Relatório da Gestão Fiscal

O Relatório Resumido da Execução Orçamentária é previsto no parágrafo 3º do art. 65 da CF/88 e abrange todos os Poderes e o Ministério Público. O relatório é composto pelo balanço orçamentário com a especificação da categoria das receitas e despesas e pelos demonstrativos da execução das receitas e despesas devendo ser publicado até trinta dias após o encerramento de cada bimestre. Acompanharão o Relatório Resumido da Execução Orçamentária os seguintes demonstrativos: Demonstrativo da Receita Corrente Líquida, Demonstrativo da Receitas e Despesas Previdenciárias, Demonstrativo do Resultado Nominal e Primário, Demonstrativo dos Restos a Pagar por Poder e Órgão.

O Relatório da Gestão Fiscal, previsto no art. 54 da LRF, será emitido pelos titulares dos Poderes e Órgãos ao final de cada quadrimestre. O relatório é composto pelos demonstrativos comparativos com os limites previsto na LRF: despesa com pessoal, distinguindo a com inativos e pensionistas; dívidas consolidada e mobiliária; concessão de garantias e operações de crédito, inclusive por antecipação de receita. No último quadrimestre o relatório incluirá os demonstrativos do montante das disponibilidades de caixa; da inscrição em dos Restos a Pagar das despesas liquidadas, das empenhadas e não liquidadas inscritas até o limite do saldo de disponibilidade de caixa e das despesas não inscritas por falta de disponibilidade de caixa.

Com relação a Prestação de Contas e a Fiscalização, a LRF reitera a participação dos Tribunais de Contas no controle por meio do parecer prévio nas contas prestadas pelos chefes do Poder Executivo. Ademais, o Poder Legislativo, com o auxílio do Tribunal de Contas torna-se o órgão fiscalizador do cumprimento das suas normas da LRF.

A seguir serão tratados os dois eixos básicos do orçamento público: receitas e despesas.

### 3.4 Receita pública

#### 3.4.1 Conceito e classificação

Receita Pública são os recursos que o Estado dispõe para realizar suas ações de governo. Silva e Vasconcelos (1997 p. 27) definem receita, para fins de elaboração do orçamento como “as previsões de recursos que se espera arrecadar durante o exercício financeiro, destinadas a dar suporte às despesas programadas, também, para o mesmo período”.

As receitas públicas podem ser classificadas, de acordo com sua natureza, em dois grupos: *receitas orçamentárias* e *receitas extraorçamentárias*.

As receitas são ditas orçamentárias quando sua arrecadação está prevista na Lei Orçamentária, como por exemplo, as receitas tributárias. Os ingressos de recursos aos cofres públicos que não fazem parte do orçamento são classificados como receitas extra-orçamentárias. São recursos de terceiros que ingressam no cofre público e que o Estado terá de repassar ou devolver, como os depósitos de terceiros, as consignações, as cauções em dinheiro etc.

As receitas orçamentárias, quanto à categoria econômica, se classificam em: receitas correntes e receitas de capital. O parágrafo 1º do art. 11 da Lei n.º 4.320/64 define receitas correntes da seguinte forma:

São receitas correntes as receitas tributárias, de contribuições, patrimonial, agropecuária, industrial, de serviços e outras, e ainda, as provenientes de recursos financeiros recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, quando destinadas a atender despesas classificáveis em Despesas Correntes.

As receitas tributárias são aquelas resultantes da cobrança de tributos. Tributo é conceituado pelo Código Tributário Nacional (Lei n.º 5.172 de 25 de outubro de 1966) como “toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada” (art. 3).

As receitas industrial, agropecuária e de serviços são aquelas oriundas da ação direta do Estado nas atividades ligadas à indústria, à exploração de atividades agropecuárias e

à prestação de serviços. As receitas patrimoniais são resultantes da exploração de bens de propriedade do Estado, como, por exemplo, o aluguel de imóvel pertencente ao estado.

Os recursos recebidos de outras entidades de direito público ou privados são classificados como transferências correntes quando destinados à aplicação em despesas correntes. Integram às receitas correntes, outras receitas provenientes de multas, juros, cobrança de dívida ativa, indenizações, receitas de convênios etc.

As receitas de capital são definidas no parágrafo 2º do art. 11 da Lei n.º 4.320/64:

*São receita de capital as provenientes de realização de recursos financeiros oriundos de constituição de dívidas; da conversão em espécie, de bens e direitos; os recursos recebidos de outras pessoas de direito público ou privado destinados a atender despesas classificáveis em Despesas de Capital e, ainda o superávit do Orçamento Corrente.*

As operações de crédito, a alienação de bens, as amortizações de empréstimos concedidos, as transferências de capital são classificadas como receitas de capital. Também faz parte desse grupo, a diferença positiva entre receita e despesa correntes apurada no orçamento.

### **3.4.2 Estágios da receita**

Estágios são etapas, por que passa a receita e que reúnem operações de mesma natureza. A receita passa por duas etapas: previsão e realização.

A previsão da receita é feita considerando o que o Estado pretende arrecadar para financiar suas despesas. Na acepção de Piscitelli et al (1997,p. 124) a fixação da receita “começa pelas estimativas, passa pela discussão e aprovação do orçamento e termina pelo lançamento, que permite a identificação, a individualização do contribuinte, do devedor”.

O lançamento é o ato da repartição competente que reconhece a receita identificando sua espécie, valor e vencimento; faz parte do estágio de realização da receita, juntamente com a arrecadação e o recolhimento. A arrecadação ocorre quando o Estado recebe as receitas por meio dos agentes de arrecadação (geralmente agências bancárias). A última fase da receita é o recolhimento. Os agentes de arrecadação repassam ao Poder Público os recursos por eles recebidos; somente com esse ato é que os recursos ficam disponíveis para

serem aplicados.

### **3. 5 Despesa pública**

#### **3.5.1 Conceito e classificação**

Despesa Pública são todos os gastos realizados pela administração pública no atendimento dos serviços demandados pela sociedade. As despesas públicas podem ser classificadas, de acordo com sua natureza, em dois grupos: despesas orçamentárias e despesas extraorçamentárias.

Consideram-se despesas orçamentárias aquelas que integram o orçamento, isto é, aquelas cuja realização depende de autorização orçamentária e são fixadas no orçamento público. A Lei n.º 4.320/64 em seu art. 12 classifica as despesas orçamentárias nas seguintes categorias econômicas: Despesas Correntes e Despesas de Capital.

As despesas correntes são aqueles gastos realizados para a manutenção e o funcionamento dos serviços públicos em geral. Subdivide-se em despesas de custeio e transferências correntes. As despesas de custeio são aquelas “dotações para a manutenção de serviços anteriormente criados, inclusive as destinadas a atender a obras de conservação e adaptação de bens imóveis” ( parágrafo 1º do art. 12 Lei n.º 4.320/64). São consideradas despesas de custeio: *despesa com pessoal civil e militar, despesas com material de consumo, serviços de terceiros, encargos diversos e outras.*

Transferências correntes são aqueles dispêndios para os quais “não corresponda a contraprestação direta em bens ou serviços, inclusive para contribuições e subvenções destinadas a atender à manutenção de outras entidades de direito público ou privado” (parágrafo 2º do art. 12 Lei n.º 4.320/64). São consideradas transferências correntes as subvenções sociais e econômicas<sup>6</sup>, as transferências intergovernamentais, as despesas com inativos, com pensionistas, salário-família e abono família, juros da dívida pública, benefícios da previdência social, indenizações de acidente do trabalho, dentre outras.

---

<sup>6</sup> A Lei n.º 4.320/64 considera subvenções as transferências destinadas a cobrir despesas de custeio das entidades beneficiadas. Sendo as subvenções sociais as que se destinam a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial ou cultural, sem fins lucrativos e as subvenções econômicas, as que se destinam a empresas públicas ou privadas de caráter industrial, comercial, agrícola ou pastoril.

São classificadas como despesas de capital os desembolsos para adquirir ou constituir bens de capital que contribuirão para a produção ou geração de novos bens ou serviços e integrarão o patrimônio público. Tais despesas englobam três grupos: investimentos, inversões financeiras e transferências de capital.

O parágrafo quarto do art. 12 da Lei n. ° 4.320/64 considera como investimento:

as dotações para o planejamento e execução de obras, inclusive as destinadas à aquisição de imóveis considerados necessários à realização destas últimas, bem como para os programas especiais de trabalho, aquisição de instalações, equipamentos e material permanente e constituição ou aumento de capital de empresas que não sejam de caráter comercial ou financeiro.

Inversões financeiras são as despesas de capital que, ao contrário de investimentos, não geram incremento ao patrimônio público. Pelo disposto no parágrafo 5º do art. 12 da Lei n. ° 4.320/64, classificam-se com inversões financeiras as dotações destinadas a:

- I. aquisição de imóveis, ou de bens de capital já em utilização;
- II. aquisição de títulos representativos do capital de empresas ou entidades de qualquer espécie, já constituídas, quando a operação não importe aumento do capital; e
- III. constituição ou aumento do capital de entidades ou empresas que visem a objetivos comerciais ou financeiros, inclusive bancários ou de seguros.

As dotações para investimentos ou para inversões financeiras que outras pessoas de direito público ou privado realizam, sem a contraprestação direta em bens ou serviços são denominadas transferência de capital. São exemplos dessas despesas: amortização da dívida pública, auxílios ou contribuições para obras públicas, equipamentos e instalações, e outras.

As despesas extraorçamentárias são os pagamentos que não dependem de autorização legislativa, não constam, portanto, na lei do orçamento. Compreendem os desembolsos correspondentes à restituição ou à entrega de valores arrecadados sob título de receita extraorçamentária. São exemplos dessas despesas: devoluções de cauções, fianças, salários e vencimentos não reclamados, pagamentos de restos a pagar e outras.

A LRF dispõe no art. 51 sobre a necessidade de uniformização dos procedimentos de execução orçamentária no âmbito dos entes federados. Para atender a essa disposição foi instituída a Portaria Interministerial 163 em 04 de maio de 2001,

posteriormente alterada pelas Portarias Interministeriais 325, de 27 de agosto de 2001 e 519, de 27 de novembro de 2001. Seguindo as determinações dessas Portarias, a classificação da despesa, segundo sua natureza compõe-se de:

a) Categoria Econômica. Subdivida em:

- Despesas Correntes;
- Despesas de Capital.

b) Grupo de Natureza da Despesa. Agregam os elementos de despesas que apresentam as mesmas características quanto ao objeto de gasto. São subdivididos em:

- Pessoal e Encargos;
- Juros e Encargos da Dívida;
- Outras Despesas Correntes;
- Investimentos;
- Inversões Financeiras;
- Amortização da Dívida.

c) Modalidade de Despesa. Constitui-se de informação gerencial que complementa a natureza de despesa. Tem por finalidade indicar se os recursos são aplicados diretamente por órgãos ou entidades no âmbito de mesma esfera de Governo ou por outro ente da Federação.

d) Elemento de Despesa. Tem como objetivo identificar os objetos de gasto, como vencimentos e vantagens fixas, juros, diárias, material de consumo, serviços de terceiros, obras e instalações e outros.

A Portaria prevê, ainda, um quinto elemento na classificação, resultante de desdobramento suplementar dos elementos de despesas para atender as necessidades de escrituração contábil e controle da execução orçamentária.

Em síntese, a estrutura da classificação da despesa por natureza na execução orçamentária de acordo com a Portaria 163 ficará assim: “c.g.mm.ee.dd”, onde “c” representa a categoria econômica; “g” o grupo de despesa; “mm” a modalidade de aplicação; “ee” o elemento de despesa e “dd” o desdobramento facultativo do elemento de despesa.

### 3.5.2 Estágios da despesa

Angélico (1997, p. 64) coloca que o processamento da despesa pública consiste no “conjunto de atividades desempenhadas por órgãos de despesa na aquisição de bens e serviços”. O processamento da despesa engloba dois períodos distintos de atividades. O primeiro refere-se à fixação da despesa, corresponde ao momento de elaboração da proposta orçamentária no qual as despesas são previstas. O segundo período é denominado, realização da despesa. Nos dois períodos de processamento da despesa são executados operações ou procedimentos, que se convencionou chamar estágios. São quatro os estágios da despesa: fixação, empenho, liquidação e pagamento.

A fixação constitui o primeiro estágio da despesa. O procedimento de fixação é obrigatório e está relacionado com a organização das estimativas de gastos e conseqüente conversão da proposta orçamentária. Esse estágio subdivide-se em três fases: a primeira fase abrange a organização das estimativas; na segunda é feita a conversão da proposta em orçamento público; e na última fase é realizada a programação das despesas. Cabe destacar que a fixação de despesa é um etapa obrigatória e como tal está subordinada a dispositivos legais. Portanto, é vedada a realização de despesas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais.

O próximo estágio da despesa é o empenho. A Lei n.º 4.320/64 em seu art. 58 define empenho como “o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição”.

Nas palavras de Machado Jr. e Reis (1998):

*[...] o empenho é uma das fases mais importantes por que passa a despesa pública, obedecendo a um processo que vai até o pagamento. O empenho não cria a obrigação e, sim ratifica a garantia de pagamento assegurada na relação contratual existente entre o Estado e seus fornecedores e prestadores de serviços.*

*Administrativamente poderíamos definir o empenho da seguinte forma: ato de autoridade competente que determina a dedução do valor da despesa a ser executada da dotação consignada no orçamento para atender a essa despesa. É uma reserva que se faz, ou garantia que se dá ao fornecedor ou prestador de serviços, com base em autorizações e dedução da dotação respectiva, de que o fornecimento ou serviço contratado será pago, desde que observadas as cláusulas contratuais. (MACHADO JR. e REIS, 1998, p. 117)*

Deste modo o valor das despesas empenhadas fica abatido do crédito orçamentário e representa uma garantia de pagamento para o fornecedor. O processo de

empenho pode ser dividido em três fases: licitação, autorização e formalização.

A licitação é o momento que antecede o empenho propriamente dito. Constitui-se no procedimento no qual a administração seleciona, entre os fornecedores qualificados, a proposta mais vantajosa para atender seus objetivos. A licitação deve ser processada e julgada de acordo com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade e da publicidade. A legislação básica que rege a licitação é a Lei n.º 8.666/93. A lei prevê seis modalidades de licitação: concorrência, tomada de preços, convite, concurso, leilão e pregão.

A segunda fase do empenho é a autorização, que não é nada mais do que a permissão para a realização das despesas. Tal atribuição é dada aos ordenadores de despesas. Silva (2002, p. 156) conceitua ordenador de despesa “como toda e qualquer autoridade de cujos atos resultarem reconhecimento de dívida, emissão de empenho, autorização de pagamento, concessão de adiantamento, suprimento de fundos ou dispêndio de recursos do Estado ou pelos quais este responda.”

Como última fase temos a formalização, que é a dedução do valor da despesa no saldo da dotação orçamentária disponível e a garantia de pagamento ao fornecedor. A materialização desse processo é a nota de empenho. O parágrafo 1º do art. 60 da Lei n.º 4.320/64 dispõe sobre casos especiais em que será dispensada a emissão da nota de empenho, desde que previsto em legislação específica. É o caso, por exemplo, de despesas com pessoal e encargos sociais, juros e encargos da dívida, despesas com inativos e outras.

Existem três modalidades de empenho: ordinário, por estimativa e . O empenho ordinário ocorre quando o montante a ser pago for conhecido previamente e se processa de uma só vez. Diz-se que o empenho é por estimativa quando não se prever antecipadamente o montante exato a ser pago para atender determinadas despesas. Nesse caso, faz-se uma estimativa de gastos e quando o valor exato é conhecido anula-se parte do empenho se a estimativa for maior e se for menor complementa-se o empenho. O empenho global ocorre quando o montante a ser pago também é conhecido previamente, entretanto as despesas são pagas em parcelas, geralmente usado para atender despesas contratuais. São exemplos dessas despesas os contratos de financiamento.

A liquidação é o terceiro estágio da despesa. Consiste, de acordo com o art. 63 da Lei n.º 4.320/64 “na verificação do direito adquirido pelo credor, tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito”. Dessa forma, as despesas somente serão pagas quando devidamente comprovadas pelo exame de documentos ou títulos que atestem o direito do credor ao pagamento. No parágrafo 1º do artigo anteriormente citado é previsto que a verificação tem por objetivo apurar a origem e o objeto do que se deve pagar, a importância exata a pagar e a quem se deve pagar a importância, para extinguir a obrigação.

O pagamento é o último estágio da despesa, que se materializa com a ordem de pagamento. A autoridade competente emite um documento determinando que a despesa seja paga. Os pagamentos podem ser feitos em cheques nominais, ordens de pagamento, crédito em conta. Para que o pagamento seja efetivado, a despesa deve ter sido liquidada pelos órgãos de contabilidade.

Os Restos a Pagar são originados, quando ao término do exercício financeiro, as despesas não completaram todos os estágios. As despesas que foram empenhadas liquidadas ou não são inscritas em Restos a Pagar. Esse assunto será detalhado no capítulo 4.

Feito todo esse estudo sobre o processo orçamentário, fica claro que o orçamento é um instrumento que busca equilibrar receitas e despesas. Entretanto, esse equilíbrio nem sempre é alcançado. Na maioria das vezes os governos gastam mais do que arrecadam significando que o estado necessita de recursos de terceiros para financiar suas atividades e honrar seus compromissos. Esses recursos é que compõem a dívida pública de curto ou longo prazo. Esse será o assunto tratado no próximo capítulo.

## 4 DÍVIDA PÚBLICA

### 4.1 Dívida fundada

Os compromissos assumidos com terceiros, em razão da necessidade de financiamento das atividades do Estado constituem a dívida pública. Tais compromissos são, basicamente, empréstimos internos ou externos, de curto ou longo prazo, que se classificam em dois grupos: dívida consolidada ou fundada e dívida flutuante.

A dívida fundada ou consolidada é a principal fonte de captação de recursos de terceiros que o Poder Público utiliza. O art. 98 da Lei nº 4.320/64 define dívida fundada como “os compromissos de exigibilidade superior a doze meses, contraídos para atender a desequilíbrios orçamentários ou o financiamento de obras e serviços públicos”.

A dívida fundada é contraída mediante a emissão de títulos públicos ou por meio de contratos. O art. 29 LRF adota as seguintes definições acerca da dívida pública:

[...]

I - dívida pública consolidada ou fundada: montante total, apurado sem duplicidade, das obrigações financeiras do ente da Federação, assumidas em virtude de leis, contratos, convênios ou tratados e da realização de operações de crédito, para amortização em prazo superior a doze meses;

II - dívida pública mobiliária: dívida pública representada por títulos emitidos pela União, inclusive os do Banco Central do Brasil, Estados e Municípios;

III - operação de crédito: compromisso financeiro assumido em razão de mútuo, abertura de crédito, emissão e aceite de título, aquisição financiada de bens, recebimento antecipado de valores provenientes da venda a termo de bens e serviços, arrendamento mercantil e outras operações assemelhadas, inclusive com o uso de derivativos financeiros;

IV - concessão de garantia: compromisso de adimplência de obrigação financeira ou contratual assumida por ente da Federação ou entidade a ele vinculada;

V - refinanciamento da dívida mobiliária: emissão de títulos para pagamento do principal acrescido da atualização monetária.

É com base nessas definições que a LRF instituiu normas para o controle do endividamento. Tal assunto será tratado adiante.

A dívida fundada pode ser contratada dentro e fora do país.. A dívida contratada fora do país (externa) só pode ser realizada com a autorização do Senado Federal em cumprimento ao disposto no inciso V do art. 52 da Constituição Federal.

Apesar de não ser o foco deste trabalho, vale a pena fazer algumas considerações sobre a dívida fundada e o endividamento dos governos estaduais nos últimos anos, e em especial a dívida de Minas Gerais.

#### 4.1.1 O endividamento dos governos estaduais

A crise financeira dos governos estaduais acentuou-se no início da década de 70 e foi marcada por uma forte restrição orçamentária imposta pela União, que condicionava a oferta de recursos para os estados ao cumprimento de diretrizes federais. A consequência disso foi que os estados foram motivados a buscar operações de créditos.

Segundo Guimarães (2003), as dificuldades financeiras dos estados aumentaram, em 1982 quando o governo federal recorreu ao Fundo Monetário Internacional (FMI), sujeitando-se ao ajuste fiscal e à política econômica impostos por esse órgão. As imposições do FMI por um lado permitiram o equilíbrio da balança comercial, mas por outro dificultaram o financiamento do setor público por meio de endividamento interno. Uma vez que o controle do déficit público era uma das exigências do FMI, em 1983 o Banco Central, com a Resolução n.º 831 de 09/03/83, passou a controlar os empréstimos do setor público junto aos sistemas financeiros público e privado.

A gestão financeira dos estados passou, então a ser focada no controle do desequilíbrio e a ser conduzida pelo governo federal.

A Constituição Federal de 1988 buscou, por intermédio da descentralização fiscal, dar mais autonomia financeira aos estados, aumentando suas participações na arrecadação do Imposto Renda e do Imposto sobre Produtos Industrializados via Fundo de Participação dos Estados (FPE). Mas, o alto estoque da dívida, a evolução das taxas de juros em desacordo com o crescimento da receita fiscal e o insucesso dos planos de estabilização econômica ampliaram os problemas dos governos subnacionais.

Como decorrência da delicada situação financeira e do malogro das medidas que procuravam recuperar a saúde das finanças públicas estaduais, uma nova solução é apontada: o refinanciamento da dívida estadual. Em 1997, por meio da lei n.º 9.496 a União assume a dívida mobiliária, as operações de crédito interno e externo ou de natureza

contratual e os empréstimos junto à Caixa Econômica Federal da maioria dos estados. A renegociação com a União, além de vincular os pagamentos das prestações às receitas próprias dos estados, previa um programa de ajuste via contenção de despesas e incremento de receitas.

#### 4.1.2 A dívida fundada em Minas Gerais

Assim como os demais entes da federação, Minas Gerais enfrentou as mesmas dificuldades do desequilíbrio das contas públicas.

Segundo Guimarães (2003) a partir da década de 80 o endividamento mineiro cresceu a proporções assustadoras. Entre 1982 e 1998 a dívida pública fundada de Minas Gerais aumentou 610,8 %, passando de R\$ 2.624 milhões para R\$ 18.651 milhões. Nela está incluída a dívida por emissão de títulos internos, dívida por contratos firmados internamente, dívida por emissão de títulos e bônus externos e dívida firmada com organismos e instituições internacionais. A composição e a evolução da dívida fundada de Minas Gerais é detalhada no Anexo A.

Frente a grave situação, em 1996 iniciam-se as negociações entre o governo mineiro e a União para refinanciamento da dívida, ou seja, a federalização da dívida estadual. Em 26 de setembro de 1996 o governo de Minas Gerais assina um Protocolo de Acordo comprometendo-se com o programa de reestruturação e ajuste fiscal proposto pelo Governo Federal. Os principais pontos desse programa eram: igualar a dívida à Receita Corrente Líquida (RCL) até 2006, assegurar o comprometimento de 13% da RCL para o pagamento dos encargos da dívida, liquidar e privatizar as instituições financeiras com participação do estado (BEMGE, CREDIREAL e MINAS CAIXA), transformar o BDMG em agência de fomento.

Nos termos da Lei nº 9.496/1997 e da Resolução do Senado Federal nº 99/96, em 18 de fevereiro de 1998, Minas Gerais assina o Contrato de Renegociação com a União. A síntese desse contrato pode ser vista no Anexo B.

Mesmo com o acordo de renegociação o Estado de Minas Gerais ainda ficou em uma situação difícil. A União, nos termos do acordo, impedia que recursos financeiros fossem conseguidos no mercado interno ou externo. Além de ter sua RCL comprometida

(12,5% em 1999 e 13% a partir de 2000) para o serviço da dívida, o Estado continuando operando com déficits fiscais.

#### **4.2 Restrições ao endividamento impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal**

Um dos agravantes do endividamento é a falta de um mecanismo legal de controle. As dívidas públicas praticamente são contratadas por meio de regras oriundas de normas legislativas, que estabeleciam mecanismos de controle limitados e incapazes de abarcar a diferenças regionais presentes no território brasileiro.

Tentando por fim às lacunas existentes nos mecanismos de controle do endividamento, a LRF instituiu limites e regras para todos os entes federados, não só para a dívida pública como também para gastos com pessoal, renúncia de receitas, operações de crédito, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

A contratação de novas operações de crédito pelos estados e municípios passa a ser condicionada pelas exigências da LRF. As operações só serão realizadas com o aval do governo federal; mediante existência prévia e expressa de autorização para contratação, no texto da lei orçamentária, em créditos adicionais ou lei específica e observância dos limites e demais disposições legais.

Em relação à garantia em operações de crédito, a LRF no art. 40, também condicionou a concessão ao cumprimento de limites e determinações legais. Entre as imposições para a concessão de garantias está a exigência de que o beneficiário ofereça uma contragarantia, que poderá ser recursos da arrecadação própria ou de transferências constitucionais. Além disso, a LRF suspende a concessão de novos créditos enquanto a dívida anteriormente contratada não tiver sido honrada.

Os limites para a dívida pública e para as operações de crédito são definidos em resoluções do senado, cumprindo disposições dos incisos VI e VII do art. 52 da Constituição Federal de 1988 do inciso I e do art. 30 da LRF. Os limites para contratação de operações de crédito são definidos pela Resolução n.º 43 do Senado Federal, de 21 de dezembro de 2001. Pelas disposições da resolução, as operações de crédito num exercício financeiro não podem ultrapassar o limite de 16% da RCL.

A Resolução nº 40 do Senado Federal, de 20 de dezembro de 2001 determinou que os limites para as dívidas consolidadas líquidas seriam diferenciados para os entes federados: Estados – 2 vezes a RCL e Municípios – 1,2 vez a RCL. A resolução, também determina que os estados e municípios têm o prazo de 15 anos para se ajustarem ao limite determinado.

### **4.3 Dívida flutuante e os Restos a Pagar**

A dívida flutuante refere-se aos compromissos para com terceiros realizados internamente com previsão de prazo de resgate inferior a 12 meses (curto prazo). De acordo com a Lei n.º 4.320/64:

Art. 92. A dívida flutuante compreende:

- I. os restos a pagar, excluídos os serviços da dívida;
- II. os serviços da dívida a pagar;
- III. os depósitos;
- IV. os débitos em tesouraria

As situações abrangidas pelo artigo são fatos que já afetaram o orçamento, ou que tem natureza extraorçamentária, portanto, não necessitam de autorização legal para serem contratadas.

Os serviços da dívida a pagar correspondem aos valores das amortizações e de juros da dívida fundada a serem pagas no próximo exercício, aparecendo destacados para facilitar a análise desse tipo de dívida.

Os depósitos são compostos pelos valores de cauções ou garantias recebidos de terceiros para execução de contratos e pelos valores de arrecadações por conta de terceiros, nomeadas como consignações. São valores que pertencem a outras pessoas físicas ou jurídicas e estão temporariamente em poder público.

Os débitos de tesouraria tratam de operações de crédito oriundas de antecipação de receita orçamentária, realizadas para atender às insuficiências momentâneas de caixa.

O principal componente da dívida flutuante são os Restos a Pagar. A origem desse tipo de compromisso do Estado com terceiros está extremamente ligada a execução financeira do processo orçamentário.

O orçamento, de acordo com o princípio da anualidade, deve ter vigência por um período determinado, um exercício financeiro. Findo esse período é necessária a elaboração de outro orçamento. Acontece que, ao término do exercício financeiro nem todas as receitas previstas foram arrecadadas, da mesma forma, nem todas as despesas fixadas foram pagas.

De acordo com o regime contábil misto utilizado no Brasil e previsto no art. 35 da Lei n.º 4.320/64 “pertencem ao exercício financeiro: I - as receitas nele arrecadadas; II - as despesas nele legalmente empenhadas”.

No caso, as receitas são consideradas pelo regime de caixa: pertencem ao exercício as efetivamente recolhidas aos cofres públicos. Findo o exercício em 31 de dezembro de 19X0, as contas da receita se fecham, não há que se falar em receitas de um exercício arrecadadas em outro. As receitas arrecadadas em 01 de janeiro de 19X1 pertencem ao exercício financeiro de 19X1.

Do lado das despesas o processo é diferente. As despesas obedecem ao regime contábil da competência, são lançadas quando as obrigações de pagamento são assumidas. Dessa maneira ao término do exercício financeiro, muitas despesas encontram-se em processamento e ainda não foram pagas. São despesas que foram orçadas para aquele exercício, foram contratadas, estão em andamento e, portanto não atingiram o último estágio da despesa que é o pagamento. Como elas foram fixadas no orçamento do exercício 19X0, não podem onerar o orçamento o exercício seguinte, restando apenas o seu pagamento para o exercício seguinte, ou seja o desembolso financeiro. Esses valores, que ficam pendentes de pagamento é que compõem a conta Restos a Pagar. Geralmente essas despesas são resultantes de despesas de manutenção, água, luz, telefonia, material de consumo, despesas de execução de obras e principalmente de despesas com pessoal.

Os Restos a Pagar são classificados em processados e não processados. Os Restos a Pagar são ditos processados quando as despesas que o geraram completam o estágio de liquidação, ou seja, a despesa orçamentária é empenhada, executada e liquidada, restando apenas o pagamento ao credor, que no momento da liquidação tem reconhecido seu direito líquido e certo. Classificam-se como Restos a Pagar não processados os empenhos que não passaram pelo estágio da liquidação da despesa.

## 5 DÍVIDA FLUTUANTE – O CASO MINAS GERAIS

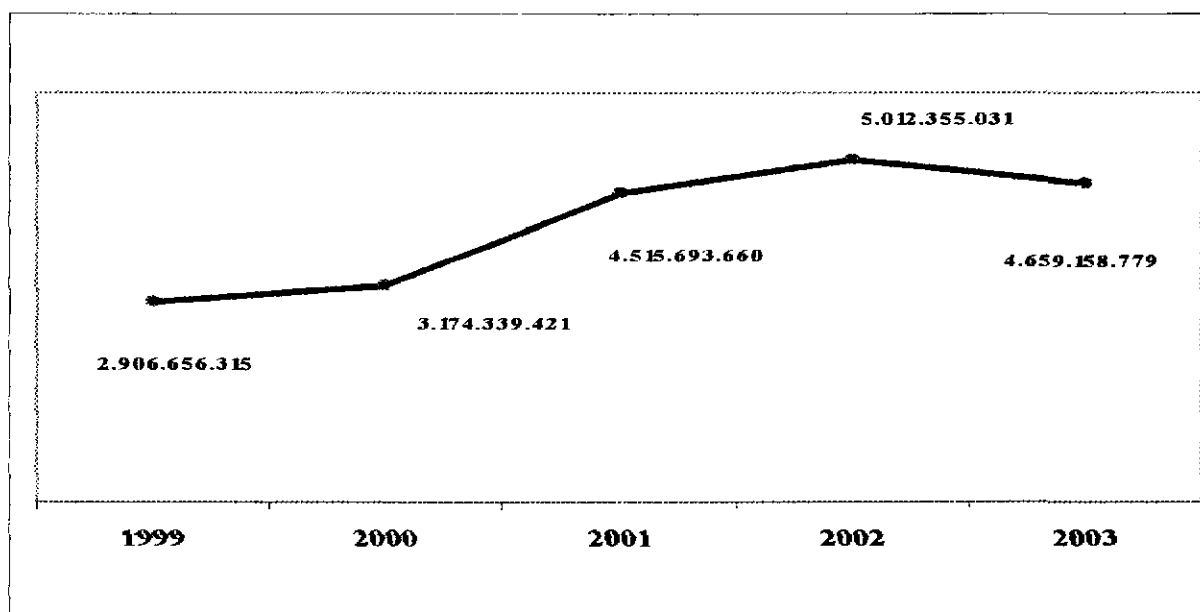
### 5.1 Dívida Flutuante em Minas Gerais

A dívida flutuante em Minas Gerais é contabilmente apresentada no Passivo Circulante do Estado. Apesar de não atingirem os montantes expressivos se comparados com os valores da dívida fundada, são de grande importância para as finanças públicas, pois quando mal administrados e geridos podem comprometer o fornecimento de serviços básicos por parte do Estado. A dívida flutuante no Estado apresenta a seguinte classificação: obrigações liquidadas a pagar, consignações e retenções em folha de pagamento, restos a pagar, depósitos de origens diversas e serviço da dívida a pagar.

Destaca-se que a nomenclatura Restos a Pagar é usada genericamente para definir as despesas empenhadas não pagas, processadas ou não. Mas, contabilmente adota-se uma definição diferente. Os Restos a Pagar Processados são contabilmente chamados de Obrigações Liquidadas a Pagar. Na conta contábil Restos a Pagar são registrados os valores dos Restos a Pagar não processados.

O gráfico 1 mostra a evolução da dívida flutuante do Estado no período de 1999 a 2003

**Gráfico 1 – Evolução da Dívida Flutuante em Minas Gerais – 1999-2003**



Fonte: Balanços Gerais Consolidados da Administração Direta, Autarquias e Fundações e Fundos 1999-2003  
Nota: Valores em R\$

A dívida fluante no Estado no período de 1999 a 2003 aumentou cerca de 60% atingindo uma montante de R\$ 4,659 bilhões em 2003. O principal componente da dívida são as Obrigações Liquidadas a Pagar que em 1999 correspondiam a 71% do total da dívida. A composição detalhada da dívida do estado pode ser vista na tabela 5.1.1.

Tabela 5.1.1 - Composição da dívida fluante em Minas Gerais - 1999-2001

Dívida fluante	1999	%	2000	%	2001	%
Obrigações Liquidadas a Pagar	2 073 683 487	71	2 190 874 037	69	2 643 859 547	58,55
Consignações e Retenções em Folha	30 909 066	1	23 676 098	1	11 148 185	0,25
Retenções em Pagamento de Terceiros	6 237 102	0	9 184 993	0	46 064	0,00
Depósitos de Diversas Origens	64 983 684	2	101 847 428	3	336 473 759	7,45
Serviço da Dívida a Pagar	233 850 509	8	274 604 245	9	473 416 625	10,48
Restos a Pagar	343 385 505	12	422 923 167	13	867 405 150	19,21
Obrigações Passivas - Minas Caixa	60 418 805	2	59 595 456	2	59 589 534	1,32
Outras Obrigações a Pagar	93 188 158	3	91 633 996	3	123 754 796	2,74
<b>Total</b>	<b>2 906 656 315</b>	<b>100</b>	<b>3 174 339 421</b>	<b>100</b>	<b>4 515 693 660</b>	<b>100</b>

Fonte: Balanços Gerais Consolidados da Administração Direta, Autarquias e Fundações e Fundos 1999-2001

Nota: Valores em R\$

De 1999 a 2000 a dívida fluante aumentou em 9,22%. As principais obrigações responsáveis por esse aumento foram os Depósitos de Origens Diversas com um aumento de 56,73% perfazendo um montante de R\$ 36,863 milhões. Vale a pena destacar que a Administração Direta<sup>7</sup> do Estado de Minas Gerais responde pela maior parte da dívida fluante do estado com percentuais de participação próximos a 80 % (o Apêndice A traz os percentuais de participação detalhados no período 1999 a 2003.)

Em 2001 a dívida fluante registrou um aumento considerável de 42,25 % em relação a 2000 decorrente, principalmente, do aumento de inscrições em Restos a Pagar no valor de R\$ 445 milhões. Destaca-se também o aumento em Outras Obrigações a Pagar decorrente de serviços de terceiros contratados, na maioria pela Secretaria de Estado da Fazenda, Secretaria de Estado da Educação e Polícia Militar de Minas Gerais. Também foram registrados aumentos significativos em Obrigações Liquidadas a Pagar no valor de R\$ 453 milhões.

Vale destacar que figura entre os componentes da dívida as obrigações

<sup>7</sup> Compõem a Administração Direta todas as Secretarias de Estado, Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais, o Tribunal de Contas, o Tribunal de Justiça, o Tribunal de Alçada, o de Justiça Militar, o Gabinete Militar do Governador, a Advocacia Geral do Estado, a Procuradoria Geral de Justiça, os Escritórios de Representação do Governo em Brasília, no Rio de Janeiro e São Paulo, a Polícia Militar e Civil, a Defensoria Pública e a Auditoria Geral do Estado.

resultantes do passivo da Minas Caixa assumidos pelo estado em decorrência da liquidação.

Em 2002 a Portaria da Superintendência Central de Contadoria Geral (SCCG) n.º 618, de 11/01/2002 alterou a classificação dos saldos contábeis apresentados em 2001. Algumas contas foram convertidas e tiveram seus saldos transpostos para as novas contas do exercício 2002, de acordo com a nova estrutura do Plano de Contas Único. A finalidade dessa alteração é cumprir determinação da LRF que prevê a uniformização dos procedimentos contábeis.

A dívida flutuante, na nova metodologia fica dividida em 3 grupos: Depósitos, Obrigações em Circulação e Valores Pendentes a Curto Prazo. Os depósitos representam os recursos de terceiros que estão no poder do Estado: as consignações, as retenções previdenciárias dos servidores, as cauções ou as garantias recebidas de terceiros para execução de contratos de obras etc. No grupo Obrigações em Circulação são classificadas as Obrigações Liquidadas a Pagar, as Obrigações a liquidar de exercícios anteriores que compreendem os Restos a Pagar e os Serviços da Dívida a Pagar, os Valores em Trânsito Exigíveis representados por recursos financeiros dos órgãos no Tesouro Estadual, as Obrigações Passivas assumidas pelo Estado ( a maior parte resulta do passivo assumido da extinta Minas Caixa), e outras.

A tabela 5.1.2 mostra a evolução da dívida no período 2001 a 2003 dentro da nova metodologia.

Tabela 5.1.2 - Composição da dívida flutuante em Minas Gerais - 2001 - 2003

Dívida flutuante	2001	%	2002	%	2003	%
<b>Depósitos</b>	<b>738 993 681</b>	<b>16</b>	<b>863 947 549</b>	<b>17</b>	<b>750 380 378</b>	<b>16</b>
Consignações e Retenções	396 902 543	9	403 910 191	8	250 128 946	5
Depósitos para quem de direito	342 091 138	8	460 037 358	9	500 251 432	11
<b>Obrigações em circulação</b>	<b>3 596 284 380</b>	<b>80</b>	<b>3 480 536 030</b>	<b>69</b>	<b>3 422 884 220</b>	<b>73</b>
Obrigações liquidadas a pagar	2 255 518 337	50	2 723 326 999	54	2 803 004 554	60
Restos a Pagar	867 405 150	19	726 892 160	15	615 581 748	13
Serviço da dívida a pagar	473 360 893	10	30 316 871	1	4 297 919	0
<b>Valores em trânsito</b>	<b>180 415 599</b>	<b>4</b>	<b>667 871 452</b>	<b>13</b>	<b>485 894 181</b>	<b>10</b>
<b>total</b>	<b>4 515 693 661</b>	<b>100</b>	<b>5 012 355 031</b>	<b>100</b>	<b>4 659 158 779</b>	<b>100</b>

Fonte: Balanços Gerais Consolidados da Administração Direta, Autarquias e Fundações e Fundos 2001-2003

Nota: Valores em R\$

Em 2002 ocorreu uma redução substancial na conta Serviço da Dívida a Pagar

de 93,66% em relação a 2001. Segundo dados do Tribunal de Contas o saldo de 2001 no valor de R\$ 473.360.893,45 era composto por valores devidos a CEMIG (R\$ 384.912.547,23) e ao Banco do Brasil (R\$ 88.448.346,22). O saldo da CEMIG foi totalmente cancelado e inscrito na dívida pública interna (dívida fundada – Passivo Permanente). Do saldo do Banco do Brasil R\$ 88.158.477,93 foram pagos e o restante cancelado.

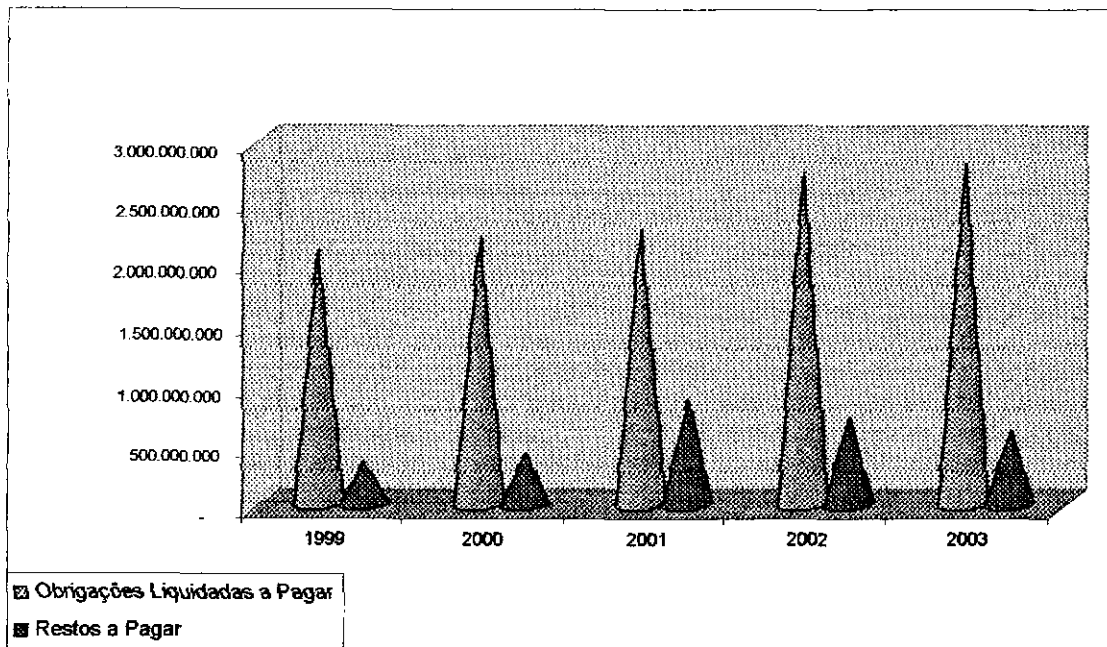
Em 2003 a dívida de curto prazo do Estado foi reduzida em R\$ 353 milhões em relação ao período anterior. No ano, o grupo Depósitos, que representou 16 % do total da dívida fluante, teve seu saldo reduzido de R\$ 863 milhões em 2002 para R\$ 750 milhões em 2003. Destaca-se nesse grupo a conta Consignações e Retenções, especificamente a subconta Contribuições e Retenções Previdenciárias, que na Administração Direta apresentam um saldo de R\$ 148.281.510,59 (29, 64% do total das Consignações e Retenções), sendo que cabe à Polícia Militar de Minas Gerais a maior participação nesse montante.

No grupo Obrigações em Circulação a alteração mais representativa ocorreu na conta Restos a Pagar. A redução de 15,31% em relação ao saldo de 2002 foi resultado, principalmente do cancelamento de Restos a Pagar não Processados efetuados em 2003 conforme disposições do Decreto n.º 43.229, de 27/03/2003. O governo de Minas demonstra com isso a preocupação em fazer o saneamento na conta.

## **5.2 Obrigações Liquidadas a Pagar e Restos a Pagar**

Conforme já demonstrado as Obrigações Liquidadas a Pagar e os Restos a Pagar são os principais componentes da Dívida Flutuante em Minas Gerais. O gráfico 2 faz a evolução dessas contas no período de 1999 a 2003.

**Gráfico 2 - Evolução do saldo de Obrigações Liquidadas a Pagar e Restos a Pagar no Estado de Minas Gerais – 1999-2003**



Fonte: Balanços Gerais Consolidados da Administração Direta, Autarquias e Fundações e Fundos 1999-2003  
Nota: Valores em R\$

A análise da composição das Obrigações Liquidadas a Pagar e Restos a Pagar no período 1999 a 2003 deixa claro como essas contas estão sendo utilizadas para o acúmulo de dívidas. Em todos os anos a maior parte dos débitos são originários de exercícios anteriores ao exercício vigente. A composição das Obrigações Liquidadas a Pagar e Restos a Pagar detalhada por ano de empenho é apresentada na tabela 5.2.1

Em 1999 só 40,47% do saldo de Obrigações Liquidadas a Pagar foram inscritos no exercício, do restante 38,17 % são dívidas assumidas em 1998 e não quitadas. De acordo com o Tribunal de Contas, em 1999 houve a quitação de alguns compromissos com descontos e isenção de multas faturadas no valor de R\$ 4.265.151,08 e R\$ 2.470.639,26, respectivamente. Apesar dessa quitação boa parte dos débitos existentes foram inscritos em Obrigações Liquidadas a Pagar e transferidos para 2000.

De 2000 para 2001 as Obrigações Liquidadas a Pagar tiveram um aumento de 20,68%. Em 2001 os valores inscritos no exercício em Obrigações Liquidadas a Pagar corresponderam a 55,40% do saldo total da conta.

Em 2002 com a reestruturação da composição da dívida em virtude da Portaria

618, já mencionada anteriormente, foram expurgados do saldo das Obrigações Liquidadas a Pagar as despesas referentes a depósitos que passaram a compor o saldo do grupo Depósitos.

O aumento das Obrigações Liquidadas a Pagar de 2002 para 2003 foi de cerca de 3%. Destaca-se que em 2003 houve um cancelamento de R\$ 264.614.280,58 na conta referente ao encontro de contas realizado entre o IPSEMG e o Estado de Minas Gerais.

Tabela 5.2.1 - Obrigações Liquidadas a Pagar e Restos a Pagar por ano de empenho - Estado de Minas Gerais - 1999-2003

Ano de Empenho	Obrigações Liquidadas a Pagar									
	1999	%	2000	%	2001	%	2002	%	2003	%
1995	58 569 967	2,82	57 967 980	2,65	43 219 259	1,63	41 926 101	1,54	39 406 736	1,41
1996	143 676 890	6,93	140 913 300	6,43	135 705 899	5,13	107 326 203	3,94	104 487 465	3,73
1997	187 047 300	9,02	178 615 594	8,15	171 634 477	6,49	120 385 824	4,42	119 790 381	4,27
1998	791 595 238	38,17	590 333 106	26,95	506 630 880	19,16	274 172 179	10,07	182 640 953	6,52
1999	839 285 865	40,47	87 269 290	3,98	74 391 223	2,81	68 119 825	2,50	54 920 181	1,96
2000	-	-	1 095 398 991	50,00	217 190 310	8,21	110 383 977	4,05	29 736 115	1,06
2001	-	-	-	-	1 464 661 454	55,40	568 184 010	20,86	392 558 527	14,00
2002	-	-	-	-	-	-	1 404 939 655	51,59	768 128 800	27,40
2003	-	-	-	-	-	-	-	-	1 085 300 704	38,72
Assembléia	53 508 226	2,58	40 375 776	1,84	30 426 045	1,15	27 889 224	1,02	26 034 690	0,93
<b>Total</b>	<b>2 073 683 487</b>	<b>100,00</b>	<b>2 190 874 037</b>	<b>100,00</b>	<b>2 643 859 547</b>	<b>100,00</b>	<b>2 723 326 999</b>	<b>100,00</b>	<b>2 803 004 554</b>	<b>100,00</b>

Ano de Empenho	Restos a Pagar									
	1999	%	2000	%	2001	%	2002	%	2003	%
1995	3 580 351	1,04	3 580 351	0,83	2 286 856	0,26	-	-	-	-
1996	17 313 364	5,04	17 313 364	4,02	2 056 597	0,24	2 056 617	0,28	-	-
1997	9 425 811	2,74	9 425 671	2,19	9 382 232	1,08	6 152 165	0,85	-	-
1998	25 542 806	7,44	14 863 369	3,45	3 594 948	0,41	653 789	0,09	-	-
1999	260 357 509	75,82	32 314 829	7,49	17 235 153	1,99	4 105 269	0,56	41 000	0,01
2000	-	-	319 297 801	74,05	35 746 848	4,12	23 954 358	3,30	31 211	0,01
2001	-	-	-	-	763 852 830	88,06	154 641 226	21,27	308 766	0,05
2002	-	-	-	-	-	-	529 671 617	72,87	17 850	0,00
2003	-	-	-	-	-	-	-	-	602 043 164	97,80
Assembleia	27 165 664	7,91	34 394 752	7,98	33 249 685	3,83	5657 120	0,78	13 139 758	2,13
<b>Total Geral</b>	<b>343 385 505</b>	<b>100,00</b>	<b>431 190 136</b>	<b>100,00</b>	<b>867 405 150</b>	<b>100,00</b>	<b>726 892 160</b>	<b>100,00</b>	<b>615 581 748</b>	<b>100,00</b>

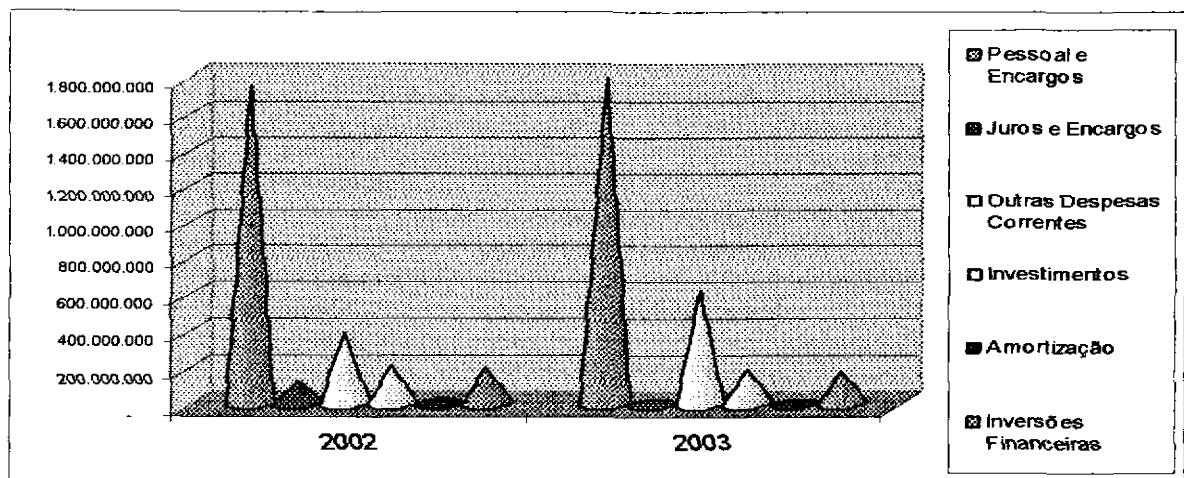
Fonte: Relatório Resumido da Execução Orçamentária e Balanços Gerais do Estado - Administração Direta, Autarquias e Fundações e Fundos - 1999-2003

Nota: Dados da Assembléia Legislativa configuram separados pois o órgão não participa do SIAFI - Sistema Integrado de Administração Financeira do Estado de Minas Gerais

Valores em R\$

Decompondo as Obrigações Liquidadas a Pagar por grupo de despesa, percebe-se que as maiores obrigações resultam de despesas com pessoal notadamente folha de pagamento do funcionalismo de dezembro que normalmente é paga em janeiro do ano seguinte e encargos sociais. O gráfico 3 mostra a composição das Obrigações Liquidadas a Pagar por grupo de despesa no período 2002-2003.

**Gráfico 3 – Composição das Obrigações Liquidadas a Pagar por grupo de despesa – Estado de Minas Gerais – 2002 e 2003**



Fonte: Relatório Técnico de Prestação de Contas do Governador - Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais -2002-2003

Os principais encargos sociais são as contribuições patronais que não estão sendo repassados ao IPSEMG e IPSM (os Institutos de Previdência dos servidores civis e militares de Minas Gerais).

O segundo grupo mais representativo das Obrigações Liquidadas a Pagar são as Outras Despesas Correntes. Nele são classificadas as despesas de custeio, decorrentes, principalmente, da manutenção das atividades do Estado. São elas: material de consumo, serviços de terceiros, locação de mão de obra, diárias, água, luz, telefonia etc. Com relação as despesas de água, luz e telefone é adotada uma prática no estado de postergar o pagamento destas contas e se fazer em determinado período um “encontro de contas”. As concessionárias desses serviços também possuem débitos com o Estado decorrentes, principalmente, de impostos de competência estadual. Então, os débitos de um, anulam os créditos do outro. Entretanto, enquanto não é feito esse ajuste, as obrigações se acumulam no montante de Obrigações Liquidadas a Pagar. Destaca-se que o procedimento de encontro de contas é

amparado por dispositivo legal.

Com a conta Restos a Pagar a situação é diferente da que ocorre com as Obrigações Liquidadas a Pagar, a maioria das inscrições são efetuadas no ano do empenho das despesas, mesmo assim, são percebidos resíduos de outros anos.

Considerando o elemento de despesa, destaca-se que as despesas com pessoal são pouco representativas. Sendo que as despesas de custeio representam sua maior parte. Na tabela 5.2.2 são apresentadas as inscrições em Restos a Pagar no ano de 2003 por grupo de despesa.

Tabela 5.2.2 - Restos a pagar não processados inscritos por elemento de despesa  
Estado de Minas Gerais - 2003

Elemento de Despesa		Valores inscritos em Restos a Pagar não processados
3	Pensões	3 880 677
14	Diárias - Civil	934 337
30	Material de Consumo	47 644 503
33	Passagens com Locomoção	801 163
35	Serviços de Consultoria	1 797 806
36	Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Física	17 825 163
37	Locação de Mão de Obra	4 727 039
39	Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica	215 124 967
41	Contribuições	36 513 985
42	Auxílios	20 150 030
47	Obrigações Tributárias e Contributivas	13 821 699
51	Obras e Instalações	119 335 803
52	Equipamentos e Material Permanente	90 792 533
81	Distribuição Constitucional ou Legal	21 781 406
	Demais	6 912 052
	<b>Total</b>	<b>602 043 164</b>

Fonte: Tribunal de Contas de Minas Gerais 2003

Nota: Valores em R\$

Não inclui as inscrições da Assembléia Legislativa no total de R\$ 13.139.157,56

Ainda a respeito da conta Restos a Pagar, vale destacar que, no final de cada exercício o governo do Estado, por meio do Decreto de Encerramento do Exercício, determina procedimentos a serem adotados pelas unidades orçamentárias. No Decreto n.º 40.641 de 14/10/1999, o art 7º dispõe que somente poderão ser inscritos em Restos a Pagar de 1999 as despesas já contratadas no exercício e consideradas subsistentes. Em 2000 o respectivo Decreto de Encerramento do Exercício, também no art 7º, prevê que os empenhos

não liquidados até 29 de dezembro de 2000 deverão ser anulados, resguardadas algumas exceções. A mesma previsão foi feita em 2001 no Decreto n.º 42.061 de 30/10/2001. Para 2002 além da anulação dos saldos de empenhos não liquidados e insubsistentes, foi determinada a expressa justificativa dos saldos considerados subsistentes, cabendo ao ordenador de despesa a responsabilidade pela análise e consideração da subsistência ou não dos saldos.

Em 2003, diante da prática constante de inscrições em Restos a Pagar e da vigência de saldos remanescentes de exercícios anteriores, o governo mineiro, nos mesmos moldes adotados pelo Governo Federal, publicou o Decreto n.º 43.229 em 27/03/2003. O dispositivo determinou o cancelamento dos saldos de empenho inscritos e não liquidados, no exercício de 2002, e anteriores de todos órgãos e entidades integrantes do Sistema Integrado de Administração Financeira de Minas Gerais – SIAFI. Tendo em vista essa medida, em abril de 2003 se processou o cancelamento de Restos a Pagar não Processados em todos os órgãos da Administração Pública de Minas Gerais no valor de R\$ 357.956.833,68 correspondente a 49,24% do saldo existente, de acordo com os dados do Tribunal de Contas.

As unidades orçamentárias com mais inscrições em Restos a Pagar e Obrigações Liquidadas a Pagar são apresentadas no quadro 2. Destacam-se a Polícia Militar do Estado de Minas com o valor de R\$ 792,7 milhões, o Departamento Estadual de Estradas de Rodagem (DER) na Administração Indireta.

Quadro 2 - Demonstrativo unidades orçamentárias com maiores saldos de Obrigações Liquidadas a Pagar e Restos a Pagar - Minas Gerais - 2003

<b>Unidade Orçamentária</b>	<b>Obrigações Liquidadas a Pagar</b>	<b>Restos a Pagar</b>	<b>Total</b>
<b>Polícia Militar</b>	790 769	1 978	792 747
<b>DER</b>	234 533	16 123	250 656
<b>Instituto de Previdência Serv - IPSEMG</b>	10 072	80 518	90 590
<b>Corpo de Bombeiro Militar</b>	27 907	21	27 928
<b>FHEMIG</b>	18 936	1 776	20 712
<b>Ministério Público</b>	18 168	304	18 472
<b>Tribunal de Contas</b>	16 241	-	16 241
<b>Assembleia Legislativa</b>	13 654	-	13 654
<b>Fundação Rural Mineira - Ruralminas</b>	10 387	-	10 387
<b>Secretaria de Justiça</b>	8 967	244	9 211

Fonte: Balanço Geral do Estado - Relatório Contábil

Nota: Valores em R\$ milhões

### 5.3 Restos a Pagar e Lei de Responsabilidade Fiscal

O principal problema em torno dos Restos a Pagar é a falta de recursos financeiros para cobrir as obrigações assumidas. A Lei n.º 4.320/64 deixou uma lacuna na regulação de Restos a Pagar, deixando de prever a hipótese da não concretização das estimativas de receitas. A lei só considerou o caso contrário, o de excesso de arrecadação, prevendo a abertura de créditos adicionais no mesmo exercício ou a incorporação do superávit financeiro para o próximo exercício.

A LRF tentou corrigir essa lacuna deixada pela Lei n.º 4.320/64. No projeto original da LRF, o dispositivo que versava sobre Restos a Pagar tinha a seguinte redação:

Art. 31 – Somente serão inscritas em restos a pagar as despesas empenhadas e efetivamente realizadas até o último dia do exercício financeiro, cuja liquidação se tenha verificado no próprio exercício ou possa ocorrer até o encerramento do primeiro mês do exercício seguinte.

§ 1º - Considera-se liquidada a despesa cuja contraprestação em bens, serviços ou obras tenha sido declarada como efetivamente executada e comprovada, mediante a apresentação da documentação.

§ 2º - No encerramento do exercício financeiro, o montante das inscrições em restos a pagar ficará limitado, em relação a cada um dos Poderes, de cada ente da Federação, ao valor resultante da soma:

I – do saldo da disponibilidade financeira do respectivo Poder, existente no último dia útil do exercício; e

II – do valor equivalente a cinco por cento do total das despesas correntes do respectivo Poder, efetivamente pagas no exercício.

§ 3º – No âmbito de cada Poder, adicionalmente ao disposto no parágrafo anterior, o limite de inscrições observará, ainda, as disponibilidades concernentes a cada órgão, fundo ou entidade e, quando for o caso, sua destinação por finalidade.

§ 4º - No último ano da legislatura e do mandato do Presidente da República, Governador de Estado ou Prefeito Municipal, conforme o caso, o Poder Legislativo e o Poder Executivo, respectivamente, não contrairão obrigação cuja despesa não possa ser paga no mesmo exercício financeiro ou, caso reste parcela a ser paga no exercício seguinte, que não tenha contrapartida suficiente de disponibilidade de caixa, não se aplicando, nesse caso, a norma do inciso II do § 2º.

§ 5º - Os empenhos não liquidados até o final do exercício financeiro ou que, preenchidos os requisitos, não tenham sido inscritos em restos a pagar, por força do disposto nos §§ 2º e 3º, serão cancelados no encerramento do exercício e, na hipótese de persistir o interesse do poder público ou o direito do credor, a despesa será regularmente orçada e empenhada no exercício subsequente.

O dispositivo citado, além de vincular a inscrição de obrigações à disponibilidade de caixa, também estabelece limites para o montante de despesas que serão inscritas em Restos a Pagar (5% do total das despesas correntes pagas no exercício). Não obstante às severas restrições ao tratamento de Restos a Pagar, o dispositivo foi substituído no projeto aprovado pelo Congresso Nacional. A redação passou a ser a seguinte:

Art. 41 – Observados os limites globais de empenho e movimentação financeira, serão inscritas em restos a pagar.

I – as despesas legalmente empenhadas e liquidadas, mas não pagas no exercício;

II – as despesas empenhadas e não liquidadas que correspondam a compromissos efetivamente assumidos em virtude de:

a) normas legais e contratos administrativos;

b) convênio, ajuste, acordo ou congêneres, com outro ente da Federação, já assinado, publicado e em andamento.

§ 1º Considera-se em andamento o convênio, ajuste, acordo ou congêneres cujo objeto esteja sendo alcançado no todo ou em parte.

§ 2º após deduzido de suas disponibilidades de caixa o montante das inscrições realizadas na forma dos incisos I e II do caput, o Poder ou órgão referidos no art. 20 poderá inscrever as demais despesas empenhadas, até o limite do saldo remanescente.

§ 3º Os empenhos não liquidados e não inscritos serão cancelados.

O artigo foi integralmente vetado pelo presidente da República. O veto do art. 41 foi acompanhado do veto parcial à alínea “a” do inciso III do art. 5º que definia que o projeto de lei orçamentária anual conteria reserva de contingência para o pagamento de Restos a Pagar que excedessem as disponibilidades financeiras ao final do exercício. A justificativa para os vetos foi que tal dispositivo contrariava os objetivos da própria Lei de Responsabilidade Fiscal que, em outros dispositivos determinava o equilíbrio financeiro, uma vez que permitia a execução de despesas acima das disponibilidades financeiras e, também desvirtuava a utilização da reserva de contingência.

Desse modo, o dispositivo da LRF que impõe restrições a Restos a Pagar é o art. 42, sua redação é a seguinte:

Art. 42. É vedado ao titular de Poder ou órgão referido no art. 20, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito.

Parágrafo único. Na determinação da disponibilidade de caixa serão considerados os encargos e despesas compromissadas a pagar até o final do exercício.

Em relação ao projeto inicial o artigo somente limita a inscrição de despesas em Restos a Pagar em função das disponibilidades financeiras nos dois últimos quadrimestres do governo. A finalidade principal dessa disposição é evitar que os governantes deixem dívidas para os seus sucessores, de modo que os novos governos, ao assumir, possam colocar seus planos em prática, sem terem que arcar com compromissos passados.

A leitura restrita do dispositivo leva ao entendimento de que apenas nos últimos oito meses de mandato é necessária a disponibilidade de caixa para a inscrição de despesas em Restos a Pagar.

Entretanto, partindo do pressuposto de que um dos objetivos da LRF é o equilíbrio das contas públicas, o entendimento do dispositivo acima citado pode ser estendido e vincular inscrição despesas em Restos a Pagar à disponibilidade de caixa.

Para o acompanhamento da situação da Conta Restos a Pagar, a LRF prevê a divulgação, após o encerramento de cada bimestre, do Relatório Resumido da Execução Orçamentária com demonstrativo relativo a Restos a Pagar, detalhando por Poder e Órgão os valores inscritos, os pagamentos realizados e o montante a pagar (art. 53 inciso V). E, no que tange à disponibilidade de caixa, ao final de cada quadrimestre deve ser divulgado o Relatório de Gestão Fiscal com o demonstrativo da disponibilidade de caixa.

O Estado de Minas Gerais tem divulgado periodicamente o Relatório de Gestão Fiscal e o Relatório Resumido da Execução Orçamentária. O quadro 3 a seguir mostra as inscrições em Restos a Pagar não processados e as disponibilidades de caixa por Poder de 2000 a 2003.

**Quadro 3 - Demonstrativo Resumido Inscrições em Restos a Pagar não processados e Disponibilidade de Caixa por Poder - Estado de Minas Gerais - 2000-2003**

Poder/Órgão	2000		2001	
	Disponibilidade de Caixa	Inscrição em Restos a Pagar não processados	Disponibilidade de Caixa	Inscrição em Restos a Pagar não processados
<b>Poder Executivo</b>	<b>(1 237 664)</b>	<b>478 572</b>	<b>(1 524 413)</b>	<b>1 038 936</b>
<b>Poder Legislativo</b>	<b>(47 339)</b>	<b>12 279</b>	<b>(46 636)</b>	<b>11 119</b>
<b>Ministério Público</b>	<b>(23 336)</b>	<b>2 683</b>	<b>(21 639)</b>	<b>4 583</b>
<b>Poder Judiciário</b>	<b>(26 515)</b>	<b>25 479</b>	<b>41 783</b>	<b>13 487</b>
Poder/Órgão	2002		2003	
	Disponibilidade de Caixa	Inscrição em Restos a Pagar não processados	Disponibilidade de Caixa	Inscrição em Restos a Pagar não processados
<b>Poder Executivo</b>	<b>(3 535 069)</b>	<b>541 870</b>	<b>(2 853 031)</b>	<b>590 853</b>
<b>Poder Legislativo</b>	<b>17 520</b>	<b>8 051</b>	<b>31 628</b>	<b>15 344</b>
<b>Ministério Público</b>	<b>9 764</b>	<b>3 728</b>	<b>23 274</b>	<b>3 154</b>
<b>Poder Judiciário</b>	<b>57 830</b>	<b>12 291</b>	<b>71 786</b>	<b>10 155</b>

Fonte: Relatórios de Gestão Fiscal - Estado de Minas Gerais - 3º Quadrimestre - 2000-2003

Nota: Valores em R\$ milhões

Os dados apresentados aqui divergem dos demais dados apresentados por falta de sintonia entre o tratamento dos mesmos nos órgãos do governo

Nota-se que o governo não está cumprindo as exigências da lei referente a Restos a Pagar. Desde 2000, ano em que a LRF entrou em vigor, a disponibilidade de caixa não foi observada para a inscrição de despesas em Restos a Pagar. Mesmo considerando o

entendimento restrito do art. 42, o governo ainda não se enquadrou nesse dispositivo, haja vista que em 2002, fim do governo Itamar Franco, foram inscritos valores em Restos a Pagar sem disponibilidade de caixa.

Ademais, percebe-se que não existe, por parte dos órgãos de controle, uma ação eficaz sobre a conta Restos a Pagar. O órgão responsável pelo controle e fiscalização do cumprimento das normas da LRF, o Tribunal de Contas do Estado, se restringe a divulgar os dados sobre Restos a Pagar, sem, no entanto, cobrar do Estado o cumprimento da lei.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A inscrição de despesas em Restos a Pagar é uma prática que está sendo adotada a muitos anos no Brasil. Apesar de ser um mecanismo previsto em lei para ajustar o encerramento do exercício, o que se percebe é a sua utilização como mecanismo de rolagem de dívida. A Lei nº 4.320/64, ao prever a inscrição de despesas em Restos a Pagar, apenas levou em consideração o perfeito equilíbrio orçamentário, ou seja, que as estimativas receitas se concretizem e as despesas fixadas se realizem.

Entretanto, na prática esse equilíbrio não se verifica, por vários motivos, principalmente por falhas no processo de elaboração do orçamento pelo Estado que, na maioria das vezes superestimam as receitas para encobrir gastos maiores que a efetiva capacidade de arrecadação. Assim, durante anos, constantes desequilíbrios orçamentários resultaram no descontrole das finanças públicas provocando, não só altíssimo endividamento, como também refletindo na utilização indevida da conta Restos a Pagar.

A LRF sob a perspectiva de uma gestão fiscal responsável tentou pôr fim a esse mecanismo de rolagem de dívida, condicionando a inscrição de Restos a Pagar à disponibilidade de caixa. Entretanto, a previsão da lei restringiu-se à transição governamental e deixou de fora o tratamento a ser dado ao estoque de Restos a Pagar apurado ao longo dos anos.

A questão em torno de Restos a Pagar tem um alcance maior que a previsão de disponibilidade de caixa. Sua origem está no descontrole do processo orçamentário. Quando a LRF se dispõe a buscar um equilíbrio das contas públicas, está indiretamente tratando da questão Restos a Pagar.

Assim, ao propor uma integração concomitante entre planejamento e orçamento materializada nos instrumentos de elaboração da proposta orçamentária (PPA, LDO e LOA), ao limitar os gastos com pessoal, ao impor limites ao endividamento, a LRF está atacando o desequilíbrio orçamentário e conseqüentemente o mal uso da conta Restos a Pagar.

Ademais, a lei instituiu um instrumento importantíssimo para o controle do desequilíbrio orçamentário: as metas fiscais. Tal instrumento funciona como norteador do

processo orçamentário, na medida em que, prevê a reavaliação periódica da estimativa de receita e a limitação de empenho da despesa sempre que a realização da receita estiver aquém das metas previstas.

Minas Gerais é um exemplo de como a conta Restos a Pagar estava sendo mal utilizada. A visão geral sobre a composição da conta demonstrou o acúmulo de dívida ano a ano. Considerando a concepção da conta, como um componente de dívida de curto prazo, portanto, compromissos vencíveis dentro de um exercício financeiro, ficou claro o desvio de sua função.

Um ponto importante na composição da conta Restos a Pagar no Estado é que retirando-se das exigibilidades as despesas de pessoal, principalmente as com os institutos de previdência, a maioria das obrigações decorrem de despesas de custeio ligadas à manutenção dos serviços públicos em geral. O agravante dessa situação é que a inadimplência por parte do governo acaba por comprometer a ação do estado, uma vez que muitos fornecedores se negam a prestar serviços ou vender para o Estado sob a expectativa de não recebimento. Por outro lado, os contratantes ou fornecedores, tendo em vista a possibilidade do não cumprimento do pagamento tendem a super faturar os preços, com isso estado acaba comprando mal.

Retornando a questão do desequilíbrio orçamentário, o estado hoje sofre as conseqüências de desajustes passados. A crise de endividamento que assolou, não só Minas Gerais, como também outros estados, forçou o governo mineiro a renegociar com a União comprometendo boa parte de sua receita corrente líquida com o pagamento de dívida. Destaca-se também, outros comprometimentos da receita, como por exemplo, as despesas com pessoal, consideradas despesas obrigatórias de caráter continuado, portanto não podem ser suspensas; e os limites constitucionais para aplicação na saúde e na educação, sendo assim o Estado tem a maioria dos seus recursos comprometidos. Como a LRF impôs restrições ao endividamento de longo prazo a conta Restos a Pagar acabou se tornando uma “válvula de escape” para a crise financeira.

Então, outros ajustes precisam ser feitos principalmente porque Minas Gerais não está cumprindo a LRF no que tange às exigências estabelecidas para a conta Restos a Pagar, apesar da interpretação restringir-se à disponibilidade de caixa.

Como a perspectiva de ajuste e equilíbrio orçamentário é algo que demanda tempo, o governo deve atacar o problema do estoque da dívida. por meio de uma programação de desembolso financeiro eficiente, de forma a reduzir o déficit de caixa, evitando que novos compromissos seja assumidos.

## 7 REFERÊNCIAS

1. ANGÉLICO, João. **Contabilidade pública**. 8. Ed. São Paulo: Atlas, 1995.
2. BRASIL. Lei n.º 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, do Municípios e do Distrito Federal. São Paulo: Atlas, 1995.
3. BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasil. Brasília: Senado Federal, 1988.
4. BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. **Relatório de gestão fiscal: Manual de elaboração**. Ministério da Fazenda, Coordenação-Geral de Contabilidade. 3. ed.. Brasília: STN, 2003.
5. BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional e Secretaria do Orçamento Federal. Portaria Interministerial n.º 163 de 4 de maio de 2001. Disponível em: <[http://www.fenix.com.br/portarias\\_leis/portint163-2001.htm](http://www.fenix.com.br/portarias_leis/portint163-2001.htm)>. Acesso em 17 nov 2004.
6. BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional e Secretaria do Orçamento Federal. Portaria Interministerial n.º 325 de 27 de agosto de 2001. Disponível em: <[http://www.sef.rj.gov.br/legislacao/financeira/basica/leis\\_federais/port\\_325.shtml](http://www.sef.rj.gov.br/legislacao/financeira/basica/leis_federais/port_325.shtml)>. Acesso em 17 nov 2004.
7. BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional e Secretaria do Orçamento Federal. Portaria Interministerial n.º 519 de 27 de novembro de 2001. Disponível em: <[http://www.stn.fazenda.gov.br/legislacao/download/contabilidade/Por\\_Int519.pdf](http://www.stn.fazenda.gov.br/legislacao/download/contabilidade/Por_Int519.pdf)>. Acesso em 17 nov 2004.
8. CARVALHO, José Carlos Jacob de e outros. **Finanças públicas brasileiras: algumas questões e desafios no curto e no médios prazos**. Rio de Janeiro: IPEA, 2003 (Texto para discussão n. 977)
9. FORTES, Viviane Peixoto. **Estudo comparativo do orçamento previsto e realizado do Estado de Minas Gerais no período de 1994-1998**. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, Escola de Governo de Minas Gerais, 1999.
10. GIACOMONI, James. **Orçamento público**. 5ed. São Paulo: Atlas, 1994.
11. GIAMBIAGI, Fábio e ALÉM, Ana Cláudia. **Finanças públicas: teoria e prática no Brasil**. 2. Ed. Rio de Janeiro: Campus, 2000
12. GUIMARÃES, Raul Marmo. **A dívida pública do Estado de Minas Gerais: os limites do ajuste**. 2003. 137f. *Dissertação (Mestrado em Administração Pública)* - Escola de Governo, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2003.
13. KOHAMA, Heilio. **Contabilidade pública: teoria e prática**. 3ª Ed. São Paulo: Atlas, 1991.

14. \_\_\_\_\_. **Balancos Públicos: teoria e prática.** São Paulo: Atlas, 1999.
15. LOPREATO, Francisco Luiz C. **O endividamento dos governos estaduais nos anos 90.** São Paulo: IE/UNICAMP, 2000 (Texto para discussão n. 94)
16. MACHADO JR., José Teixeira e REIS, Heraldo da Costa. **A Lei 4.320 comentada.** 28. Ed. Rio de Janeiro: IBAM, 1998.
17. MINAS GERAIS. Decretos de Enceramento de Exercício n.º 40.641/99, n.º 41.312/00, n.º 42061/01, n.º 43.033/02 e n.º 43.651/03 - Dispõe sobre o encerramento do exercício financeiro para os órgãos e entidades da administração pública estadual.
18. MINAS GERAIS. Decreto n.º 43.229 de 27 de março de 2003 - Dispõe sobre o cancelamento de saldos de empenho inscritos em restos a pagar no exercício de 2002, e dá outras providências.
19. MINAS GERAIS. Secretaria de Estado da Fazenda. **Balanco Geral do Estado de Minas Gerais – 1999-2003.**
20. MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado. **Lei de Responsabilidade Fiscal: Manual básico,** 2000.
21. MIRANDA, Glória Maria. **Contabilidade governamental: aspectos legais e técnicos.** Reprodução: Escola de Contas e Capacitação “Prof. Pedro Aleixo”. Belo Horizonte, 2000.
22. MORA, Mônica. **Federalismo e dívida estadual no Brasil.** Rio de Janeiro: IPEA, 2002 (Texto para discussã n. 866).
23. MUSGRAVE, R e MUSGRAVE, P. **Finanças públicas: teoria e prática.** Rio de Janeiro: Editora Campus; São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1980.
24. NUNES, Selene P. Peres (org.). **Programa nacional de treinamento: manual básico de treinamento para municípios.** 2ª Ed. Brasília: MP, BNDES, CEF, 2002
25. PISCITELLI, Roberto Bocaccio; TIMBO, Maria Zulene Farias; ROSA, Maria Berenice. **Contabilidade Pública: uma abordagem da administração financeira pública.** 5. Ed. São Paulo: Atlas, 1997.
26. ROCHA, Denise Cristina Corrêa da Rocha. **Navegar e entender o orçamento é preciso.** Rio de Janeiro: Rits, 2004. Disponível em: [http://www.rits.org.br/gestao\\_teste/ge\\_testes/ge\\_tmes\\_setembro2004.cfm](http://www.rits.org.br/gestao_teste/ge_testes/ge_tmes_setembro2004.cfm). Acesso em 24 set 2004.
27. SILVA, Cláudio Nascimento et al. **Orçamento e contabilidade.** Rio de Janeiro: IBAM: SOMMA-BDMG, Série Gestão Municipal, 1997. 3v.
28. SILVA, Jair Cândido da; VASCONCELOS, Edilson Felipe. **Manual de Execução Orçamentária e Contabilidade Pública .** Brasília, DF: Brasília Jurídica, 1997.
29. SILVA, Lino Martins da. **Contabilidade governamental: um enfoque administrativo.**

São Paulo: Atlas, 2002.

30. TOLEDO JR., Flávio C. e ROSSI, Sérgio Ciquera. **Lei de Responsabilidade Fiscal: comentada artigo por artigo**. 2.ed. São Paulo: Editora NDJ, 2002.
31. TORRES, Ricardo Lobo. **Curso de direito financeiro e tributário**. 2ª Ed. Rio de Janeiro: Renovar, 1995.
32. TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS. **Relatório técnico de acompanhamento da execução orçamentária do Estado: 1998-2003**. Belo Horizonte.
33. TUBAKI, Edson M. **A experiência do orçamento público federal após a constituição de 1988**, in Planejamento e orçamento. Brasília: Cadernos ENAP. Vol. 2, n.º 3, dez/1997.
34. VICTORINO, Walter Alves. **A Dívida do setor público mineiro e o processo de sua renegociação com a União: implicações para as finanças do Estado e para a ordem federativa no país**. 2002. 128f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Escola de Governo, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2002.

São Paulo: Atlas, 2002.

30. TOLEDO JR., Flávio C. e ROSSI, Sérgio Ciquera. **Lei de Responsabilidade Fiscal: comentada artigo por artigo**. 2.ed. São Paulo: Editora NDJ, 2002.
31. TORRES, Ricardo Lobo. **Curso de direito financeiro e tributário**. 2ª Ed. Rio de Janeiro: Renovar, 1995.
32. TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS. **Relatório técnico de acompanhamento da execução orçamentária do Estado: 1998-2003**. Belo Horizonte.
33. TUBAKI, Edson M. **A experiência do orçamento público federal após a constituição de 1988**, in Planejamento e orçamento. Brasília: Cadernos ENAP. Vol. 2, n.º 3, dez/1997.
34. VICTORINO, Walter Alves. **A Dívida do setor público mineiro e o processo de sua renegociação com a União: implicações para as finanças do Estado e para a ordem federativa no país**. 2002. 128f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Escola de Governo, Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2002.

Apêndice A - Dívida Flutuante Administração Direta, Autarquias e Fundações e Fundos Estaduais  
Estado de Minas Gerais - 1999-2003

Dívida flutuante 1999	Administração Direta	Autarquias e fundações	Fundos Estaduais	Total Estado	%
Obrigações Liquidadas a Pagar	1 633 984 109	430 665 580	9 033 797	2 073 683 487	71,34
Consignações e Retenções em Folha	9 763 513	11 643 386	9 502 167	30 909 066	1,06
Retenções em Pagamento de Terceiros	1 404 551	4 832 551	-	6 237 102	0,21
Depósitos de Diversas Origens	63 808 140	1 175 058	486	64 983 684	2,24
Serviço da Dívida a Pagar	233 715 670	134 839	-	233 850 509	8,05
Restos a Pagar	208 113 505	127 545 410	7726590	343 385 505	11,81
Obrigações Passivas - Minas Caixa	60 418 805	-	-	60 418 805	2,08
Outras Obrigações a Pagar	56 593 756	15 466 620	21127782	93 188 158	3,21
<b>Total 1999</b>	<b>2 267 802 048</b>	<b>591 463 445</b>	<b>47 390 822</b>	<b>2 906 656 315</b>	<b>100,00</b>
Participação no total do Estado	78,02	20,35	1,63	100,00	
Dívida flutuante 2000	Administração Direta	Autarquias e fundações	Fundos Estaduais	Total Estado	%
Obrigações Liquidadas a Pagar	1 779 449 482	401 640 532	9 784 023	2 190 874 037	69,02
Consignações e Retenções em Folha	10 630 160	13 045 938	-	23 676 098	0,75
Retenções em Pagamento de Terceiros	2 141 267	7 043 726	-	9 184 993	0,29
Depósitos de Diversas Origens	99 698 841	2 148 197	390	101 847 428	3,21
Serviço da Dívida a Pagar	266 256 155	81 121	-	266 337 276	8,39
Restos a Pagar	300 430 639	122 492 528	8 266 969	431 190 136	13,58
Obrigações Passivas - Minas Caixa	59 595 456	-	-	59 595 456	1,88
Outras Obrigações a Pagar	53 707 128	16 412 665	21 514 203	91 633 996	2,89
<b>Total 2000</b>	<b>2 571 909 129</b>	<b>562 864 706</b>	<b>39 565 585</b>	<b>3 174 339 421</b>	<b>100,00</b>
Participação no total do Estado	81,02	17,73	1,25	100,00	
Dívida flutuante 2001	Administração Direta	Autarquias e fundações	Fundos Estaduais	Total Estado	%
Obrigações Liquidadas a Pagar	2 164 184 245	455 537 688	24 137 613	2 643 859 547	58,55
Consignações e Retenções em Folha	11 148 185	-	-	11 148 185	0,25
Retenções em Pagamento de Terceiros	46 064	-	-	46 064	0,00
Depósitos de Diversas Origens	326 444 776	10 028 983	-	336 473 759	7,45
Serviço da Dívida a Pagar	473 360 893	55 732	-	473 416 625	10,48
Restos a Pagar	343 229 140	168 578 895	355 597 115	867 405 150	19,21
Obrigações Passivas - Minas Caixa	59 589 534	-	-	59 589 534	1,32
Outras Obrigações a Pagar	88 326 153	16 859 248	18 569 395	123 754 796	2,74
<b>Total 2001</b>	<b>3 466 328 991</b>	<b>651 060 546</b>	<b>398 304 123</b>	<b>4 515 693 660</b>	<b>100,00</b>
Participação no total do Estado	76,76	14,42	8,82	100,00	
Dívida flutuante 2002	Administração Direta	Autarquias e fundações	Fundos Estaduais	Total Estado	%
Consignações e Retenções	348 208 950	52 386 772	3 314 468	403 910 191	8,06
Depósitos para quem de direito	448 248 332	11 787 934	1 092	460 037 358	9,18
Obrigações liquidadas a pagar	1 852 276 321	577 235 952	293 814 726	2 723 326 999	54,33
Restos a Pagar	314 235 681	211 342 636	201 313 843	726 892 160	14,50
Serviço da dívida a pagar	30 316 871	-	-	30 316 871	0,60
Valores em trânsito	587 454 580	13 836 524	66 580 348	667 871 452	13,32
<b>Total 2002</b>	<b>3 586 740 736</b>	<b>866 589 817</b>	<b>565 024 478</b>	<b>5 012 355 031</b>	<b>100,00</b>
Participação no total do Estado	71,44	17,29	11,27	100,00	
Dívida flutuante 2003	Administração Direta	Autarquias e fundações	Fundos Estaduais	Total Estado	%
Consignações e Retenções	207 663 631	39 082 600	3 382 715	250 128 946	5,37
Depósitos para quem de direito	494 004 247	6 233 531	13 653	500 251 432	10,74
Obrigações liquidadas a pagar	1 887 477 243	708 897 489	206 629 822	2 803 004 554	60,16
Restos a Pagar	200 198 625	208 871 493	206 511 630	615 581 748	13,21
Serviço da dívida a pagar	4 297 919	-	-	4 297 919	0,09
Valores em trânsito	415 872 510	20 958 418	49 063 252	485 894 181	10,43
<b>Total 2003</b>	<b>3 209 514 175</b>	<b>984 043 531</b>	<b>465 601 073</b>	<b>4 659 158 779</b>	<b>100,00</b>
Participação no total do Estado	68,89	21,12	9,99	100,00	

Fonte: Balanço Geral do Estado 1999-2003

## Anexo A – A evolução da dívida pública fundada em Minas Gerais – 1982-1998

Ano	Dívida Interna		Dívida Externa		Total	Evolução
	Mobiliária	Contratual	Mobiliária	Contratual		
1982	1 319,00	389,60	-	915,40	2 624,00	100,00
1983	1 321,90	856,30	-	1 261,40	3 439,60	131,08
1984	1 288,00	1 338,30	-	1 694,10	4 320,40	164,60
1985	1 720,70	1 294,20	-	1 974,60	4 989,50	190,10
1986	1 766,00	1 491,20	-	1 633,40	4 890,60	186,40
1987	2 501,40	2 639,20	-	1 499,70	6 640,30	253,10
1988	2 524,50	2 575,10	-	1 272,70	6 372,30	242,80
1989	4 162,80	2 541,00	-	873,70	7 577,50	288,80
1990	3 090,30	2 460,20	-	766,60	6 317,10	240,70
1991	3 428,10	2 463,90	-	845,70	6 737,70	256,80
1992	4 618,50	2 338,80	-	847,30	7 804,60	297,40
1993	5 065,90	2 039,10	-	925,00	8 030,00	306,00
1994	6 190,90	2 280,90	232,10	658,10	9 362,00	356,80
1995	8 237,30	2 532,30	232,50	682,30	11 684,40	445,30
1996	9 599,80	3 193,40	227,30	726,30	13 746,80	523,90
1997	11 114,20	3 733,00	227,00	497,60	15 571,80	593,40
1998	-	17 814,90	241,70	594,50	18 651,10	710,80

Fonte: Dados básicos – Balanços Gerais do Estado de Minas Gerais

Elaborado pelo Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais – atualização – IGPDI – dez/98.  
apud GUIMARÃES (2003)

Nota: valores em R\$ milhões

## Anexo B – Síntese do Contrato nº 004/98/STN/COAFI, assinado em 18/02/98

A) Valor Financiado		10.235.751.916,63
1) dívida mobiliária	9.784.508.829,17	
2) dívida contratual	451.243.087,46	
3) redução com créditos IPI/Exportação		(50.688.156,43)
Total Contratado		10.185.063.760,20
nº 2454	9.212.176.724,97	
nº 2455 – conta gráfica	972.887.035,23	
a ser amortizada com os seguintes ativos: BEMGE, CREDIREAL, CEASA, CASEMG, moedas de privatização, FCVS, Carteira Imobiliária da Minas Caixa e Imóveis)		

B) Características: correção monetária pelo IGP-DE; juros de 7,5% a a., nominais; prazo de 30 anos; sistema price de amortização, parcelas mensais.

C) Garantias: recursos provenientes do FPE e recursos próprios.

D) Sanções pelo descumprimento: elevação da R.L.R. de 13% para 17%, encargos equivalentes no custo médio de captação da dívida mobiliária federal (SELIC) e acrescidos de juros moratórios de 1% a a.

Fonte: Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais apud GUIMARÃES (2003)

Nota: valores em reais