

Paulo Henrique Fonseca de Melo

**IMPLICAÇÕES DO ATRASO NOS ESTÁGIOS DE RECONHECIMENTO DA
DESPESA PÚBLICA:
Análise do contexto da MGS.**

**Belo Horizonte
2018**

Paulo Henrique Fonseca de Melo

**IMPLICAÇÕES DO ATRASO NOS ESTÁGIOS DE RECONHECIMENTO DA
DESPESA PÚBLICA:
Análise do contexto da MGS.**

Monografia apresentada à Escola de Governo “Professor Paulo Neves de Carvalho”, da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial para obtenção do título de Especialista em Administração Pública, Planejamento e Gestão Governamental.

Orientadora: Prof^a. Isabella Virgínia Freire Biondini.

Belo Horizonte

2018

M528i Melo, Paulo Henrique Fonseca de.
Implicações do atraso nos estágios de reconhecimento da despesa pública [manuscrito] : análise do contexto da MGS / Paulo Henrique Fonseca de Melo. – 2018.
[12], 53 f. : il.

Monografia de conclusão de Curso (Especialista em Administração Pública, Planejamento e Gestão Governamental) – Fundação João Pinheiro, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, 2018.

Orientadora: Isabella Virgínia Freire Biondini

Bibliografia: f. 64-65

1. Despesa pública – Minas Gerais 2. Capital de giro – Minas Gerais
3. Brasil. [Lei n. 13.303, de 30 de junho de 2016]. Minas Gerais
Administração e Serviço S.A. I. Biondini, Isabella Virgínia Freire. II.
Título.

CDU 336.5

Paulo Henrique Fonseca de Melo

**IMPLICAÇÕES DO ATRASO NOS ESTÁGIOS DE RECONHECIMENTO DA
DESPESA PÚBLICA: Análise do contexto da MGS.**

Monografia apresentada à Escola de Governo “Professor Paulo Neves de Carvalho”, da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial à obtenção do título de Especialista em Administração Pública, Planejamento e Gestão Governamental.

Aprovado na Banca Examinadora

Prof. Mestre Isabella Virgínia Freire Biondini, orientadora, Fundação João Pinheiro

Prof. Mestre Giovanni José Caixeta, Fundação João Pinheiro

Belo Horizonte, 05 de dezembro de 2018

A minha mãe, Maria do Rosário.

Ao meu pai, Paulo Antônio.

Aos meus irmãos Lilian e Gean.

A minha companheira, Karla.

A todos, pelo incentivo e carinho.

AGRADECIMENTOS

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

A meus pais, Maria do Rosário e Paulo Antônio, pelo exemplo e usuais incentivo e apoio.

A minha companheira e irmãos, Karla, Lilian e Gean, que, incentivaram-me a não desistir de buscar novos caminhos que me possibilitassem um melhor desempenho no exercício de minha profissão.

A professora Isabella Freire Biondini, minha orientadora, que, com paciência e disponibilidade, me orientou e transmitiu seus conhecimentos de maneira otimista e confiante no resultado desse trabalho.

Ao professor Giovanni José Caixeta, que gentilmente aceitou fazer parte da banca examinadora.

À toda equipe de professores da Fundação João Pinheiro além dos meus colegas de turma que possibilitaram a extensão de conhecimentos acerca da Administração Pública, Planejamento e Gestão Governamental.

RESUMO

As demandas da sociedade apresentam uma tendência crescente requerendo maior volume de recursos para o seu atendimento e os gestores públicos têm o desafio permanente de garantir meios para assegurar a efetividade das políticas públicas. Neste contexto, para atender as necessidades da sociedade e promover o bem estar social o Estado precisa alocar adequadamente os recursos públicos, com eficiência e equidade. O atraso nos estágios de reconhecimento das despesas públicas pode impactar negativamente nos processos financeiros de uma empresa pública, no caso a MGS, que possui forte dependência de recursos para com os órgãos estatais. Apesar de não receber recursos oriundos do Orçamento Geral do Estado, grande parte do faturamento da MGS é realizado para órgãos pertencentes ao Estado de Minas Gerais. Embora saibamos que a tensão decorrente do processo decisório burocrático é permanente e inerente ao processo de gestão pública, esta não deve interferir negativamente em uma das principais características que se espera de uma empresa pública, a celeridade. O presente trabalho procurou analisar os impactos dos atrasos nos estágios de reconhecimento das despesas públicas no contexto da MGS além dos efeitos da implantação do Contrato Corporativo celebrado entre MGS e Estado de Minas Gerais, como forma de aprimorar o processo relacional burocrático e de prestação de serviços entre esses dois agentes. Com base nas análises procurou-se demonstrar os impactos negativos dos atrasos nos estágios de reconhecimento da despesa pública para a MGS, a importância da incorporação de ferramentas para estreitar a relação entre Estado e mercado, como o Contrato Corporativo, com disseminação de conceitos relacionados à padronização e transparência, além dos benefícios para a sociedade com a maior efetividade das políticas públicas envolvidas.

PALAVRAS-CHAVE: Orçamento público. Despesas Públicas. Contrato Corporativo. Capital de Giro. Investimentos. Políticas Públicas.

ABSTRACT

The demands of a time that require a greater volume of resources for its attendance and the public gestures have greater reach of their resources to ensure the effectiveness of the public policies. In this context, to meet the needs of society and promote social well-being. The payment in the stages of declaration of results can be negatively impacted in the processes of a public company, in no case, with the MGS, with a strong influence of resources for the state organs. Although it has not benefited from funds from the General Budget of the State of Minas Gerais. The exit of the current resulting from the bureaucratic process is permanent and inherent in the process of public administration, this should not interfere negatively in one of the main characteristics that is expected of a public company, the celerity. The present work was analyzed with the analysis of the delays in the results of the public operations in the context of MGS, besides being a process of obtaining corporate results. between these two agents. Based on the performance reports, exercise reporting systems for the establishment of public expense recognition periods are a factor for incorporating tools for the dissemination of information between the State and the market, such as the corporate contract, with the dissemination related concepts. Standardization and transparency, as well as the advantages for society with the greater legitimacy of the public policies involved.

KEYWORDS: Public budget. Public Expenditures. Corporate Agreement. Working capital. Investments. Public policy.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1. Faturamento MGS x Faturamento clientes dependentes do OGE / Contrato Corporativo (Valores em reais)	46
Tabela 2. Total da despesa empenhada pelos órgãos e entidades do Estado de Minas Gerais (Valores em reais) – 2015, 2016 e 2017	48
Tabela 3. Total da despesa liquidada pelos órgãos e entidades do Estado de Minas Gerais (Valores em reais) – 2015, 2016 e 2017	48
Tabela 4. Total da despesa paga pelos órgãos e entidades do Estado de Minas Gerais (Valores em reais) – 2015, 2016 e 2017	49
Tabela 5. Total da despesa empenhada não liquidada pelos órgãos e entidades do Estado de Minas Gerais (Empenhada – Liquidada) (Valores em reais) – 2015, 2016 e 2017.....	49
Tabela 6. Total da despesa liquidada não paga pelos órgãos e entidades do Estado de Minas Gerais (Liquidada – Paga) (Valores em reais) – 2015, 2016 e 2017.....	50
Tabela 7. Total de saldo de restos a pagar processados pelos órgãos e entidades do Estado de Minas Gerais (Valores em reais) – 2015, 2016 e 2017	50
Tabela 8. Total de saldo de restos a pagar não processados pelos órgãos e entidades do Estado de Minas Gerais (Valores em reais) – 2015, 2016 e 2017	50
Tabela 9. Saldos das Despesas Públicas x Faturas em aberto MGS	51
Tabela 10. Faturamento x Faturas emitidas – 2014, 2015, 2016 e 2017	52
Tabela 11. Lista de envelhecimento do contas a receber da MGS em 2015 (<i>Aging List</i>)	53
Tabela 12. Lista de envelhecimento do contas a receber da MGS em 2016 (<i>Aging List</i>)	53
Tabela 13. Lista de envelhecimento do contas a receber da MGS em 2017 (<i>Aging List</i>)	54
Tabela 14. Demonstração dos Fluxos de Caixa da MGS nos anos de 2015, 2016 e 2017 (Método Direto)	56
Tabela 15. Balanço Patrimonial da MGS dos anos de 2015, 2016 e 2017 (Ativo)	58
Tabela 16. Balanço Patrimonial da MGS dos anos de 2015, 2016 e 2017 (Passivo)	59
Tabela 17. Perdas Estimadas para Créditos de Liquidação Duvidosa x Faturas em aberto – 2015, 2016 e 2017	60
Tabela 18. Resultado Líquido MGS x Dividendos/JSCP x PECLD – 2015, 2016 e 2017 ...	60

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ANS - Acordos de Nível de Serviços
CF – Constituição Federal
CLT – Consolidação das Leis do Trabalho
COFINS – Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
CSC – Centro de Serviços Compartilhados
CSLL – Contribuição Social sobre o Lucro Líquido
DAR - Documento de Arrecadação Financeira
DARF - Documento de Arrecadação de Receitas Federais
DFC – Demonstração dos Fluxos de Caixa
EC – Emenda Constitucional
GRU - Guia de Recolhimento da União
IPCA - Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo
IPVA – Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores
IRPJ – Imposto sobre a Renda da Pessoa Jurídica
IRRF – Imposto sobre a Renda Retido na Fonte
ISSQN – Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza
JSCP – Juros Sobre o Capital Próprio
LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA – Lei Orçamentária Anual
LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal
MGS – Minas Gerais Administração e Serviços S.A.
NE – Nota de Empenho
NL - Nota de Lançamento
OB – Ordem Bancária
OGE – Orçamento Geral do Estado
OGU – Orçamento Geral da União
PECLD – Perdas Estimadas para Créditos de Liquidação Duvidosa
PIS – Programa de Integração Social
PPA – Plano Plurianual
PPAG – Plano Plurianual de Ação Governamental
PRODEMGE – Companhia de Tecnologia da Informação do Estado de Minas Gerais
SEF – Secretaria de Fazenda do Estado de Minas Gerais

SEPLAG – Secretaria de Planejamento e Gestão do Estado de Minas Gerais

SIAD - Sistema Integrado de Administração de Materiais e Serviços

SIAFI - Sistema Integrado de Administração Financeira

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	13
2 OS INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO	19
2.1 Os Princípios Orçamentários	21
2.1.1 Princípio da anualidade/periodicidade	21
2.1.2 Princípio da unidade/totalidade	22
2.1.3 Princípio da universalidade	22
2.1.4 Princípio da exclusividade/pureza	22
2.1.5 Princípio da especificação/especialização/discriminação	22
2.1.6 Princípio da publicidade	23
2.1.7 Princípio do equilíbrio	23
2.1.8 Princípio do orçamento bruto	23
2.1.9 Princípio da não-afetação (não vinculação) das receitas	23
2.1.10 Princípio da clareza/objetividade	24
2.1.11 Princípio da legalidade	24
2.1.12 Princípio da exatidão	24
2.2 Os Instrumentos Legais de Planejamento Orçamentário	24
2.2.1 Plano Plurianual (PPA)	25
2.2.2 Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)	27
2.2.3 Lei Orçamentária Anual (LOA)	28
3 PRINCIPAIS DEFINIÇÕES ATINENTES À REALIZAÇÃO DA DESPESA PÚBLICA	30
3.1 Conceito de Despesa Pública	30
3.2 Classificação das Despesas	31
3.2.1 Classificação quanto à entidade	31
3.2.2 Classificação quanto à dependência da execução orçamentária	31
3.2.2.1 <i>Classificação institucional</i>	31
3.2.2.2 <i>Classificação funcional</i>	31
3.2.2.3 <i>Estrutura programática</i>	32
3.2.2.4 <i>Natureza da despesa</i>	32
3.3 Estágios das Despesas	33
3.3.1 Empenho	33
3.3.2 Liquidação	35

3.3.3 Pagamento	35
4 CAPITAL DE GIRO	37
5 MGS – LEI 13.303/2016 E RELAÇÕES COM O ESTADO DE MG	39
5.1 Lei 13.303/2016	39
5.2 MGS e sua relação com o Estado de Minas Gerais	40
6 DESPESAS PÚBLICAS x FATURAMENTO, CAPITAL DE GIRO E CAPACIDADE DE INVESTIMENTOS DA MGS	47
6.1 Análises das fases de reconhecimento das despesas públicas em comparação com o faturamento e as faturas em aberto da MGS	47
6.2 Análises dos impactos da implantação do Contrato Corporativo	52
6.3 Análises da necessidade de capital de giro da MGS e sua capacidade de investimentos	54
6.4 Análises dos impactos e consequências do atraso nos estágios de reconhecimento das despesas públicas para a MGS e para a sociedade	59
7 CONSIDERAÇÕES FINAIS	61
REFERÊNCIAS	64

1 INTRODUÇÃO

A atual crise econômica trouxe reflexos importantes para a atividade financeira do Estado, levando-o a um processo de arrecadação de receitas que não se adequa ao crescimento das despesas, ou seja, cenário de aumento dos gastos públicos, ineficientes e injustos, com variação não proporcional das receitas correntes, notadamente carente de modelos de gestão baseados no conceito de accountability, caracteriza-se como um macro diagnóstico do problema vivido pelo Estado nas últimas décadas. Resumidamente, mesmo a receita crescendo, a despesa tem crescido em um ritmo maior, resultado de um estado mais provedor de bens e serviços para sociedade, ou mais ineficiente. Fato é que somente buscando maior eficiência e efetividade dos recursos públicos (financeiro, pessoas, insumos), priorização das despesas e consequente redução dos gastos, as despesas se adequarão às receitas. Essa é condição inicial para o Estado reequilibrar as suas contas públicas.

Destarte, não bastasse a crise financeira, os governos nacional, estaduais e municipais têm vivido uma das maiores crises de confiança de sua história. Associado a esse evento, elucidam-se os relevantes casos de corrupção ilustrados, por exemplo, pela “Operação Lava Jato”, da Polícia Federal, que figura há muito tempo nos principais noticiários do país, com um desembaraço corruptivo impressionante. Outro aspecto importante que contribui para a crise de confiança do Estado é a proliferação exponencial de partidos políticos nas últimas décadas, que culmina em conflitos entre os representantes e os ideais partidários “burocratizando e encarecendo” as ações estatais, as quais necessitam de grandes negociações internas para avançar no atendimento às questões sociais, seu grande e primeiro objetivo.

Nesse âmbito, o problema das ações gerenciadas pelo Estado e, consecutivamente, dos gastos e políticas públicas, configurados como ineficientes, tendo em vista que, tanto na arrecadação/extração, quanto na alocação/aplicação de recursos, os gastos públicos não atendem a critérios de racionalidade econômica e responsabilidade política. Além disso, caracterizam-se como injustos, uma vez que não contemplam os critérios de justiça distributiva e equidade social. Ou seja, a decisão acerca da alocação das despesas pressupõe decidir quais as políticas públicas serão realizadas, bem como a forma de realizá-las.

Esse cenário burocratizado do Estado tem convivido com a questão de atraso nos estágios de reconhecimento da despesa pública caracterizados como as fases de empenho, de liquidação e de pagamento. Neste âmbito, dado o contexto de burocratização e ineficiência do Estado no reconhecimento das despesas públicas é de extrema importância elucidar as implicações do atraso nos estágios de reconhecimento da despesa pública para uma empresa estatal que compõe a Administração Pública Indireta cujas receitas operacionais são, em grande parte, realizadas para o estado de Minas Gerais (Secretarias, Fundações, Autarquias, etc.) que se caracteriza como acionista controlador e principal cliente da empresa.

Corroborando com as questões relacionadas Grof (2014) elucida que o orçamento público se caracteriza como instrumento de controle social assegurando transparência acerca das ações realizadas pelo Estado. Neste sentido, o atraso nos estágios de execução da despesa pública gera um círculo vicioso, pois impossibilita o pagamento por parte do Estado de algumas de suas obrigações, a renegociação contratual com fornecedores e prestadores de serviços, além da desinformação gerada para a sociedade em geral acerca dos programas de governo.

Para fins deste estudo, a pergunta principal que orienta a pesquisa é a seguinte: quais as implicações do atraso nos estágios de reconhecimento da despesa pública para a MGS, entre os anos de 2015 a 2017?

O objetivo deste estudo foi verificar as implicações do atraso nos estágios de reconhecimento da despesa pública para a gestão da Minas Gerais Administração e Serviços S.A. (MGS), nos anos de 2015 a 2017.

Adicionalmente, e como desdobramento do estudo realizado, identificam-se como objetivos específicos os seguintes pontos:

- a) analisar a evolução nas relações contratuais entre MGS e estado de Minas Gerais e o impacto dessas mudanças para os estágios de reconhecimento da despesa pública;
- b) identificar em que nível as ações empresariais da MGS são impactadas pelo atraso nos estágios de reconhecimento da despesa pública;

c) elucidar as consequências do atraso nos estágios de reconhecimento da despesa pública para a sociedade;

d) descrever como o objetivo de maior celeridade nas atividades da administração indireta, caracterizada neste estudo por uma empresa estatal, tem sido impactado.

O tema selecionado para o estudo de avaliação final do Curso de Administração Pública da Escola de Governo Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro assume relevância no campo da gestão pública contemporânea, diante da necessidade de serviços públicos com qualidade, efetividade e equilíbrio fiscal por parte dos gestores públicos, que tem o desafio de dimensionar adequadamente ao criar, expandir ou aperfeiçoar as ações governamentais em cenários de progressivas restrições de financiamento.

No caso específico deste estudo, a Administração Indireta tem como um dos grandes objetivos, dar maior celeridade às ações públicas, principalmente na figura de uma empresa estatal, como a MGS, que presta serviços-meio imprescindíveis e proporciona melhores condições para que o Estado realize suas atividades-fim.

Nesse sentido, estudar questões como o atraso nos estágios de reconhecimento da despesa pública é de extrema relevância para a compreensão de mecanismos relacionados com a eficácia, a eficiência e a efetividade das ações estatais. Ou seja, estudar questões como o atraso na execução da despesa orçamentária estatal e suas consequências está estreitamente relacionado com a prática do conceito de *accountability*.

O círculo vicioso existente atualmente na relação entre Estado e Sociedade só será mitigado com a introdução e aperfeiçoamento de características relacionadas com a ética, a cidadania, a transparência e o controle público. Somente essas características permitirão que os ideais democráticos e os interesses públicos sejam praticados. Ou seja, o ambiente público nacional precisa recepcionar com maior hospitalidade o conceito de *accountability* (conceito caracterizado como “Responsabilidade objetiva” que acarreta a responsabilidade de uma pessoa ou organização perante outra pessoa, por algum tipo de desempenho – governantes x sociedade), ou continuará construindo mecanismos para mensurar a relação entre bem-estar

público e privado, advinda do desenvolvimento histórico-político do país, justificados com base em prerrogativas, como: “Roubou, mas pelo menos fez alguma coisa” (CAMPOS, 1990).

Enfim, a busca do entendimento de questões centrais da atividade estatal, como o orçamento público, suas fases e execução, permitirão o entendimento das principais questões processadas no cenário político nacional: organização da sociedade, descentralização e transparência governamental, e emergência de novos valores sociais substituindo aos tradicionais. “Em um contexto de crise das instituições, a população pode e deve ampliar a *accountability* social” (CAMPOS, 1990).

Com base nessa compreensão, a hipótese de investigação sustentada neste estudo é que o resultado e o planejamento estratégico da MGS, suas atividades operacionais, de investimento e de financiamento são relevante e negativamente impactadas pelo atraso nos estágios de reconhecimento da despesa pública.

Neste sentido, destaca-se que as mudanças contratuais ocorridas na relação entre MGS e o estado de Minas Gerais, seu principal cliente, que culminaram na confecção do “Contrato Corporativo” proporcionaram melhorias significativas no que tange o atraso nos estágios de reconhecimento da despesa pública e, consecutivamente, na “qualidade” das “contas a receber” da MGS.

Corroborando, elucida-se também que, o atraso nos estágios de reconhecimento da despesa pública impacta o objetivo de maior celeridade e a qualidade dos serviços prestados pela MGS, principalmente pela incapacidade tempestiva de investimentos em suas atividades, sendo a sociedade, o grande agente prejudicado.

A metodologia de pesquisa utilizada na elaboração desta monografia consiste, quanto aos fins, em uma pesquisa descritiva, uma vez que envolve estudos sobre a gestão pública no tocante ao processo relacionado com os estágios de reconhecimento da despesa pública. Trata-se de um trabalho de análise bibliográfica e documental, desenvolvido através de estudo de materiais já elaborados e públicos, a exemplo de livros especializados (Orçamento Público, Manual de Finanças Públicas, Planejamento e Orçamento Governamental, Contabilidade Pública, etc.), documentos constitucionais e legais, artigos periódicos, dissertações, revistas, publicações e informativos públicos, demonstrações

financeiras publicadas e sites na internet. Tendo em vista que os dados a serem coletados são quantitativos, destaca-se que, foram realizadas análises quantitativas acerca dos dados da pesquisa objetivando elucidar aspectos da temática estudada (MARCONI; LAKATOS, 2007).

A análise contemplará os demonstrativos financeiros incluindo Notas Explicativas e Relatório da Administração da MGS no período de 2015 a 2017. Também serão analisados os relatórios publicados acerca das mudanças nas relações contratuais entre MGS e estado de Minas Gerais (Contrato Corporativo).

Na referida pesquisa, também serão tratados aspectos conceituais e legais acerca dos principais instrumentos que constituem o planejamento orçamentário público: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) e as fases de execução da despesa orçamentária estatal: o empenho, a liquidação e o pagamento. Essa análise compreende, inclusive, a abertura e fechamento do Sistema Integrado de Administração Financeira de Minas Gerais – SIAFI-MG, responsável pela automatização dos processos de elaboração e execução orçamentária, administração e execução financeira, registros contábeis e gestão do patrimônio público.

Os eventos e a questão temporal que envolve a abertura e fechamento do SIAFI estão estreitamente relacionados com o planejamento econômico-financeiro realizado por empresas com forte vinculação com o Estado, como é o caso da MGS. Altera significativamente a política de gestão do “Contas a receber” e do “Contas a pagar”, impactando relevantemente as projeções de fluxo de caixa da companhia. Destaca-se que, por meio de informações do SIAFI e outras bases sistêmicas do estado de Minas Gerais, principal cliente da MGS, poderão ser analisados também os estágios de reconhecimento da despesa pública (empenho, liquidação e pagamento) e a evolução temporal dos mesmos.

Com a finalidade de desenvolver o objetivo proposto e de dar resposta à pergunta central de investigação, estruturou-se este estudo da seguinte forma:

Os dois capítulos após a introdução compõem o referencial teórico base de sustentação para as análises promovidas ao longo do estudo no contexto da Minas Gerais Administração e Serviços S.A. (MGS S.A.). O primeiro capítulo trata dos instrumentos de planejamento orçamentário no setor público, em especial, o orçamento público enfatizando a

sua importância como instrumento de gestão pública. Para tanto, foi feito um breve histórico do orçamento na administração pública contemporânea brasileira no sentido de compreendermos a evolução do nosso processo orçamentário e a importância de integrar de forma cada vez mais intensa o planejamento das ações governamentais ao orçamento público, de forma consistente com o ambiente de disciplina fiscal preconizado na Lei de Responsabilidade Fiscal. Procurou-se abordar de forma sucinta a importância do ciclo orçamentário enquanto um processo contínuo de análise e decisão que possibilita a compatibilização do planejamento das ações de governo com a sua execução permitindo que os resultados pretendidos pelos administradores públicos sejam alcançados por meio de um orçamento público equilibrado. Foram elucidados os princípios orçamentários e os instrumentos legais de planejamento orçamentário: o PPA, a LDO e a LOA, marcos legais que orientam o tema central deste trabalho.

O capítulo seguinte trata das principais definições atinentes à realização da despesa pública, o conceito de despesa pública, a classificação das despesas e os estágios de reconhecimento das despesas: o empenho, a liquidação e o pagamento.

O capítulo 4 tem como objetivo contextualizar o regime jurídico da MGS e as suas relações com o estado de Minas Gerais, acionista majoritário e, ao mesmo tempo, principal cliente da empresa.

Por fim, apresenta-se a análise de resultados e as considerações finais da nossa reflexão, que indica alguns desafios a serem perseguidos com o objetivo de aprimorar o processo de reconhecimento da despesa pública e, concomitantemente, criar condições para que a Administração Indireta consiga perseguir um de seus principais desafios, a celeridade ou desburocratização processual.

2. OS INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO

Nesse capítulo, serão abordados os instrumentos de planejamento orçamentário, perpassando o objetivo da contabilidade pública e a importância do orçamento público para a administração pública.

A contabilidade pública é o ramo que auxilia na análise da conduta da administração pública, percebendo a preocupação de seus dirigentes com o gasto, não de sua relação com a receita, mas como serão alocados, independentemente da suficiência ou não de caixa para honrar os passivos assumidos. As esferas do poder público, a União, os Estados, os Municípios e o Distrito Federal têm que adequar à Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) que tem como finalidade disciplinar a gestão dos recursos públicos atribuindo mais responsabilidade aos seus gestores. O desequilíbrio decorrente dessa prática tem contribuído para evolução do montante da dívida pública e na geração dos atuais e recorrentes déficits (SANTOS; MARQUES; GOUVEIA, 2013).

O Orçamento Público exerce o papel de instrumento de planejamento e execução das Finanças Públicas, e, em essência, está intimamente relacionado à estimativa de receitas e à fixação de despesas. Assume, no Brasil, em sentido formal, a condição de Lei, contudo, em sentido material, é um ato administrativo autorizativo, sem caráter universal. Torna-se impositivo através de instrumentos como a Emenda Constitucional EC 86/2015. Tal autorização, realizada previamente, não raras vezes, revela-se divergente do efetivamente realizado, em termos de despesas da Administração Pública direta e indireta. Ao término do exercício, o que no Brasil equivale a dizer ao final do ano civil, o registro das despesas realizadas costuma revelar-se distinta da estimativa inicial prevista no Orçamento. Destarte, pode-se assim dizer, que o Orçamento é construído em um processo contínuo de ajustes e adequações que ocorrem na forma de registros suplementares especiais (XEREZ, 2013; SANCHES, 1997).

Historicamente, sob uma análise de evolução temporal, verifica-se que os primeiros orçamentos, denominados Orçamentos Tradicionais, enfatizavam os gastos do Setor Público. Consistiam em simples documentos de previsão de receita e autorização de despesas, sem nenhum vínculo com o sistema de planejamento governamental. Simplesmente, fazia-se

uma estimativa de todas as arrecadações no ano e decidia-se onde/como gastar, sem nenhuma prioridade ou senso de equidade na distribuição dos recursos (BARCELOS *et al*, 2014).

Avançando na escala histórico-temporal, constata-se que o orçamento passou por processos de evolução e, com o passar dos anos, foi assumindo outra forma, outro propósito. Tal evolução o fez alcançar, nos tempos atuais, o conceito de Orçamento-Programa, segundo o qual o Orçamento Público é um conjunto de ações vinculadas a um processo de planejamento governamental e controle da agenda financeira, com definição de metas e objetivos a serem atingidos em um dado período de tempo. Desse modo, a ênfase do Orçamento-Programa reside nas realizações (BARCELOS *et al*, 2014).

O Orçamento Público é um documento elaborado pelo Poder Executivo e entregue ao Poder Legislativo. Em âmbito estadual, ele é elaborado pelo Governador do Estado e sua equipe, e entregue à Assembléia Legislativa, para discussão, aprovação e conversão em lei, contendo a previsão da arrecadação de receitas estaduais para o ano seguinte e a previsão da realização de despesas nos programas governamentais definidos no planejamento (KOHAMA, 2010).

Em âmbito federal, o Orçamento Geral da União (OGU) é constituído pelo Orçamento Fiscal, pelo Orçamento da Seguridade Social e pelo Orçamento de Investimentos das empresas estatais federais. Em Minas Gerais, não há que se falar em Orçamento “exclusivo” de Seguridade Social, sendo que o orçamento do estado de Minas Gerais é constituído pelo Orçamento Fiscal, que também inclui despesas com seguridade social e pelo Orçamento de Investimentos das empresas controladas pelo Estado (BARCELOS *et al*, 2014).

Contudo, independentemente do âmbito de elaboração do orçamento, seja federal, estadual ou municipal, uma importante medida tornou-se marco na legislação em função do revestimento em valores e propósitos que a sociedade demandava há muito tempo: a LRF. A Lei de Responsabilidade Fiscal, aprovada em 2000 pelo Congresso Nacional, introduziu novas responsabilidades para o administrador público com relação aos orçamentos da União, dos Estados e dos Municípios, determinando limites para gastos com pessoal e proibindo a criação de despesas de duração continuada sem uma fonte segura de receitas, entre outras importantes medidas responsáveis. A referida lei introduziu a restrição

orçamentária na legislação brasileira e criou a disciplina fiscal para os três poderes: Executivo, Legislativo e Judiciário (BRASIL, 2000).

Para melhor compreensão do processo de elaboração e controle dos orçamentos públicos, é fundamental a identificação dos princípios básicos que, além de direcionar propostas e pautar ações, devem ser rigorosamente seguidos. Tais princípios estão definidos na Constituição Federal de 1988, na Lei nº 4.320/64, e reproduzidos a cada nova versão nos Planos Plurianuais (PPA) e nas Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO) (BARCELOS *et al*, 2014).

Além disso, é imprescindível também, em seguida, discorrer sobre os instrumentos legais orçamentários, já mencionados.

2.1 Os Princípios Orçamentários

Princípios orçamentários são premissas, linhas norteadoras a serem observadas na concepção e execução da legislação orçamentária. De acordo com SANCHES (1997), um princípio orçamentário pode ser designado como um conjunto organizado de “(...) proposições orientadoras que balizam os processos e as práticas orçamentárias, com vistas a dar-lhe estabilidade e consistência, sobretudo ao que se refere a sua transparência e ao seu controle pelo Poder Legislativo e demais instituições da sociedade (...)”.

Segundo alguns doutrinadores, os princípios orçamentários não têm caráter absoluto ou dogmático, obtendo divergências estruturais e conceituais. Entretanto, será apresentada uma abordagem tendo em vista a aceitação pela maioria dos doutrinadores.

2.1.1 Princípio da anualidade/periodicidade

O orçamento deve ter vigência limitada a um exercício financeiro. Esse princípio está consagrado na legislação brasileira por meio da Constituição Federal (art. 165, inciso III) e Lei nº 4.320/64 (arts. 2º e 34) (SANCHES, 1997; BARCELOS *et al*, 2014).

2.1.2 Princípio da unidade/totalidade

O orçamento deve ser uno, ou seja, deve haver somente um orçamento para um exercício financeiro, com todas as receitas e despesas. Esse princípio está consagrado na legislação por meio da Constituição Federal (art. 165, §5º) e Lei nº 4.320/64 (art. 2º).

2.1.3 Princípio da universalidade

O orçamento deve conter todas as receitas e despesas referentes aos Poderes da União, órgãos, entidades, fundos e fundações da administração direta e indireta. Esse princípio está consagrado na legislação brasileira por meio da Constituição Federal (art. 165, §5º) e Lei nº 4.320/64 (art. 2º).

2.1.4 Princípio da exclusividade/pureza

A lei orçamentária não poderá conter matéria estranha à previsão das receitas e à fixação das despesas. Ressalvam-se dessa restrição a autorização para abertura de crédito suplementar e a contratação de operações de crédito, nos termos da legislação concernente. Esse princípio está consagrado na legislação brasileira por meio da Constituição Federal (art. 165, §8º) e Lei nº 4.320/64 (art. 7º).

2.1.5 Princípio da especificação/especialização/discriminação

As receitas e despesas devem ser discriminadas, demonstrando a origem e a aplicação dos recursos. Neste sentido, veda as autorizações de despesas globais. O §4º do art. 5º da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) estabelece a vedação de consignação de crédito orçamentário com finalidade imprecisa, exigindo a especificação/detalhamento da despesa. As exceções a esse princípio orçamentário se caracterizam pelos programas especiais de trabalho e a reserva de contingência (art. 5º, III da LRF).

2.1.6 Princípio da publicidade

Caracteriza como princípio básico das atividades da Administração Pública no regime democrático. Esse princípio zela pela garantia da transparência e amplo acesso a qualquer interessado às informações necessárias ao exercício da fiscalização sobre a utilização dos recursos arrecadados dos contribuintes. A divulgação deve ser realizada por meio de veículos oficiais de comunicação, para conhecimento público e para gerar validade, enquanto ato oficial de autorização de arrecadação de receitas e realização de despesas.

2.1.7 Princípio do equilíbrio

Esse princípio visa assegurar que as despesas não serão superiores à previsão das receitas. De modo contábil, o orçamento está sempre equilibrado, no ponto de equilíbrio entre receitas e despesas, pois se as receitas esperadas forem inferiores às despesas fixadas, e o governo resolver não cortar gastos, a diferença deve ser coberta por operações de crédito que, por lei, devem também constar do orçamento.

2.1.8 Princípio do orçamento bruto

Esse princípio estabelece que todas as receitas e despesas devem constar do orçamento em seus valores brutos, sem qualquer tipo de dedução, de forma a permitir efetivo controle financeiro do orçamento e universalidade. Esse princípio está consagrado na legislação brasileira por meio da Lei nº 4.320/64 (art. 6º).

2.1.9 Princípio da não-afetação (não-vinculação) das receitas

Esse princípio dispõe que nenhuma receita poderá ser reservada ou comprometida para atender a certos e determinados gastos (CF/88, art.167, IV e IX). Pretende-se, com isso, evitar que vinculações reduzam o grau de liberdade do planejamento público. As exceções estão dispostas nos arts.158, 159 e 212, da CF/88. Quando as receitas de impostos são vinculadas a despesas específicas, diz-se que são obrigatórias.

2.1.10 Princípio da clareza/objetividade

O orçamento público deve ser apresentado em linguagem clara e compreensível a todas as pessoas que, por força do ofício ou interesse, precisam, de alguma forma, manipulá-lo. Destaca-se que, este princípio é difícil de ser empregado em razão da facilidade de a burocracia se expressar em linguagem complexa.

2.1.11 Princípio da legalidade

Historicamente, sempre se procurou dar um cunho jurídico ao orçamento, ou seja, para ser legal, tanto as receitas quanto as despesas precisam estar previstas na Lei Orçamentária Anual (LOA). A aprovação do orçamento deve observar processo legislativo porque se trata de um dispositivo de grande interesse da sociedade. Este princípio apresenta o mesmo fundamento do princípio da legalidade aplicado à administração pública, segundo o qual cabe ao Poder Público fazer ou deixar de fazer somente aquilo que a lei expressamente autorizar, subordinando-se, neste sentido, aos ditames da lei. O respaldo a esse princípio pode ser encontrado nos artigos 37 e 166, da CF/88.

2.1.12 Princípio da exatidão

De acordo com esse princípio, as estimativas devem ser tão exatas/fidedignas quanto possível, de forma a garantir à peça orçamentária um mínimo de consistência para que possa ser empregada como instrumento de planejamento, gerência e controle. Indiretamente, os autores especializados em matéria orçamentária apontam os artigos 7º e 16, do Decreto-Lei nº 200/67, como respaldo ao mesmo (SANCHES, 1997; BARCELOS *et al*, 2014).

2.2 Os Instrumentos Legais de Planejamento Orçamentários

O planejamento das atividades governamentais é fundamental para modificar a realidade de uma sociedade. Grande parte das riquezas geradas pela sociedade são direcionadas, por meio de tributos e taxas, para os cofres públicos. Em contraponto, esses

recursos retornam através de políticas públicas, sob a forma de bens, serviços e transferências de recursos para a sociedade (GIACOMONI, 2005; GIACOMONI; PAGNUSSAT, 2007).

Assim, o orçamento adquire um papel fundamental para o planejamento, sendo o modelo orçamentário definido na Constituição Federal e composto de três instrumentos legais, a saber: Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA), que serão mais bem trabalhados a seguir.

2.2.1. Plano Plurianual (PPA)

O Plano Plurianual (PPA), no Brasil, previsto no art.165 da CF e regulamentado pelo Decreto 2.829, de 29/10/1998 é um plano de médio prazo que estabelece as diretrizes, objetivos e metas a serem seguidos pelo Governo Federal, Estadual ou Municipal, ao longo de quatro anos. Em Minas Gerais, chama-se Plano Plurianual de Ação Governamental – PPAG (GROF, 2014).

Quanto mais bem elaborado o planejamento, maiores as probabilidades de os governos atingirem os resultados esperados para a população. E quanto maior a participação da população no processo de planejamento, maiores serão os benefícios para essa população. É nesse momento que os governos e suas equipes, quer sejam eles municipais, estaduais ou federal, junto com a população, elaboram os planos de ação. Ou seja, o PPA, como importante peça de planejamento, orienta os gestores públicos na execução das despesas e na aplicação dos investimentos. É um grande plano de governo que organiza as demandas da sociedade nas áreas de saúde, educação, ciência e tecnologia, assistência social, segurança pública, justiça, trabalho e renda, agricultura, entre outras (GROF, 2014).

É aprovado por lei quadrienal, sujeita a prazos e ritos diferenciados de tramitação. Tem vigência do segundo ano de um mandato presidencial ou governamental até o final do primeiro ano do mandato seguinte. Também prevê a atuação do Governo, durante o período mencionado, em programas de duração continuada já instituídos ou a instituir no médio prazo (GROF, 2014; XEREZ, 2013; GIACOMONI, 2005).

Com a adoção deste planejamento, tornou-se obrigatório o Governo planejar todas as suas ações, e também seu orçamento, de modo a não ferir as diretrizes e políticas nele contidas, somente devendo efetuar investimentos em programas estratégicos previstos na redação do PPA para o período vigente. Conforme a CF, também é sugerido que a iniciativa privada volte suas ações de desenvolvimento para as áreas abordadas pelo plano vigente.

O PPA é dividido em planos de ações, e cada plano deverá conter: objetivo, órgão responsável pela execução do projeto, valor, prazo de conclusão, fontes de financiamento, indicador que represente a situação que o plano visa alterar, necessidade de bens e serviços para a correta efetivação do previsto, ações não previstas no orçamento, regionalização do plano, etc.

Cada um desses planos (ou programas) será designado a uma unidade governamental responsável competente, mesmo que, durante a execução dos trabalhos, várias unidades da esfera pública sejam envolvidas. Também será designado um gerente específico para cada ação prevista no Plano Plurianual, por determinação direta da Administração Pública Federal. O decreto que regulamentou o PPA prevê que sempre se deva buscar a integração das várias esferas do poder público (federal, estadual e municipal), e também destas com o setor privado.

A cada ano, será realizada uma avaliação do processo de andamento das medidas a serem desenvolvidas durante o período quadrienal – não só apresentando a situação atual dos programas, mas também sugerindo formas de evitar o desperdício de dinheiro público em ações não estruturais. Sobre esta avaliação é que serão traçadas as bases para a elaboração do orçamento anual. A avaliação anual poderá se utilizar de vários recursos para sua efetivação, inclusive de pesquisas de satisfação pública, quando viáveis. Embora teoricamente todos os projetos do PPA sejam importantes/necessários ao desenvolvimento socioeconômico do Brasil, no mesmo também são estabelecidos projetos que detêm maior prioridade na sua realização.

Pode-se afirmar que o Plano Plurianual faz parte da política de descentralização do Governo Federal, que já é prevista na CF vigente. Nas diretrizes estabelecidas em cada plano, é fundamental a participação e apoio das esferas inferiores da

administração pública, que, sem dúvida, têm mais conhecimento dos problemas e desafios que são necessários enfrentar para o desenvolvimento social.

2.2.2. Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)

No Brasil, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) tem como a principal finalidade orientar a elaboração dos orçamentos fiscais, da seguridade social e de investimento do Poder Público, incluindo os poderes Executivo, Legislativo, Judiciário e as empresas públicas e autarquias. Busca sintonizar a Lei Orçamentária Anual com as diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública, estabelecidas no Plano Plurianual (GROF, 2014; XEREZ, 2013; GIACOMONI, 2005).

De acordo com o parágrafo 2º do art. 165 da Constituição Federal, a LDO:

- a) compreenderá as metas e prioridades da Administração Pública, incluindo as despesas de capital, para o exercício financeiro subsequente;
- b) orientará a confecção da LOA;
- c) disporá sobre as alterações na legislação tributária vigente;
- d) estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento (BRASIL, 1988).

A iniciativa do projeto da LDO é exclusiva do chefe do Poder Executivo (no âmbito federal, o Presidente da República, por meio da Secretaria de Orçamento Federal). O Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) deve ser enviado pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional até o dia 15 de abril de cada ano (oito meses e meio antes do encerramento da sessão legislativa) (GROF, 2014; XEREZ, 2013; GIACOMONI, 2005).

Em Minas Gerais, o Poder Executivo tem até o dia 15/05 para o envio à Assembléia Legislativa. A Constituição Estadual de 1989 não admite a rejeição do projeto referente à LDO, porque declara, expressamente, que a sessão legislativa não será interrompida sem a aprovação do projeto de lei de diretrizes orçamentárias (Constituição Estadual de 1989, art. 57, § 2º).

Com base na LDO aprovada pelo Legislativo, a Secretaria de Orçamento Federal elabora a proposta orçamentária para o ano seguinte, em conjunto com os Ministérios e as unidades orçamentárias dos poderes Legislativo e Judiciário. Por determinação constitucional, o governo é obrigado a encaminhar o Projeto de Lei do Orçamento ao Congresso Nacional até o dia 31 de agosto de cada ano (quatro meses antes do encerramento da sessão legislativa).

Em Minas Gerais, o Poder Executivo tem até o dia 30/09 para o envio à Assembléia Legislativa. Em âmbito federal, o projeto é acompanhado de uma mensagem do Presidente da República, na qual é feito um diagnóstico sobre a situação econômica do país e as perspectivas futuras.

2.2.3. Lei Orçamentária Anual (LOA)

A Lei Orçamentária Anual (LOA) é uma lei elaborada pelo Poder Executivo que estabelece as despesas e as receitas que serão realizadas no próximo ano. A Constituição determina que o Orçamento deve ser votado e aprovado até o final de cada ano (também chamada sessão legislativa). Compete ao Presidente da República e Governadores enviar ao Congresso Nacional ou Assembléia Legislativa o Plano Plurianual, o projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias e as propostas de orçamento, previstos na Constituição.

A Lei Orçamentária Anual estima as receitas e fixa as despesas do Governo para o ano subsequente. Se durante o exercício financeiro houver necessidade de realização de despesas acima do limite previsto na Lei, o Poder Executivo emite medida provisória, submetendo-a à aprovação do Congresso Nacional (âmbito federal) ou assembleia (âmbito estadual), solicitando créditos especiais ou suplementares; ou, nos casos especiais, como guerra, calamidade, comoção interna, dentre outros, emite créditos extraordinários, sem autorização prévia do Legislativo, apenas anuência posterior. No caso dos créditos suplementares, estes podem ser solicitados através da própria LOA.

Por outro lado, a necessidade de contenção dos gastos obriga o Poder Executivo muitas vezes a editar Decretos com limites orçamentários e financeiros para os gastos, abaixo dos limites autorizados pelo Congresso. São os intitulados Decretos de

Contingenciamento, que limitam as despesas abaixo dos limites aprovados na lei orçamentária. O orçamento anual visa concretizar os objetivos e metas propostas no Plano Plurianual (PPA), segundo as diretrizes estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

A Lei Orçamentária Anual compreenderá:

- a) 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, e estatais chamadas de dependentes;
- b) O orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;
- c) O orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público (GROF, 2014; XEREZ, 2013; GIACOMONI, 2005).

3 PRINCIPAIS DEFINIÇÕES ATINENTES À REALIZAÇÃO DA DESPESA PÚBLICA

Nesse capítulo, serão abordados a conceituação, a classificação e os estágios das despesas públicas. No que tange os estágios, destaca-se o empenho, a liquidação e o pagamento.

3.1 Conceito de Despesa Pública

Despesa pública é o conjunto de dispêndios realizados pelos entes públicos para custear os serviços públicos (despesas correntes) prestados à sociedade ou para a realização de investimentos (despesas de capital) (BARCELOS *et al*, 2014; KOHAMA, 2010).

Constituem Despesa Pública os gastos fixados na lei orçamentária ou em leis especiais e destinados à execução dos serviços públicos e dos aumentos patrimoniais; à satisfação dos compromissos da dívida pública; ou ainda à restituição ou pagamento de importâncias recebidas a título de cauções, depósitos, consignações, etc. (KOHAMA, 2010, p. 87).

As despesas públicas devem ser autorizadas pelo Poder legislativo, através do ato administrativo chamado orçamento público. Exceção são as chamadas despesas extra-orçamentárias.

As despesas públicas devem obedecer aos seguintes requisitos:

- a) utilidade (atender a um número significativo/relevante de pessoas);
- b) legitimidade (deve atender uma necessidade pública real);
- c) discussão pública (discutida/aprovada pelo Poder Legislativo/Tribunal de Contas);
- d) possibilidade contributiva (possibilidade da população em atender à carga tributária);
- e) oportunidade;
- f) hierarquia de gastos;
- g) deve ser estipulada em lei (KOHAMA, 2010; OLIVEIRA, 2001).

3.2 Classificação das Despesas

Há uma série de critérios, segundo os quais pode ser feita a classificação de uma despesa pública, e, de forma sintética, em caráter ilustrativo, alguns serão apresentados a seguir (BARCELOS *et al*, 2014; KOHAMA, 2010):

3.2.1 Classificação quanto à entidade

- Despesa Pública: efetuada por entidade pública.
- Despesa Privada: efetuada por entidade privada.

3.2.2 Classificação quanto à dependência da execução orçamentária

- Resultante da execução: depende de autorização orçamentária.
- Independente da execução: independe de autorização orçamentária.

3.2.2.1 *Classificação institucional*

Reflete a estrutura de alocação dos créditos orçamentários e está estruturada em dois níveis hierárquicos: órgão e unidade orçamentária. As dotações são consignadas às unidades orçamentárias, responsáveis pela realização das ações.

- Unidade orçamentária: agrupamento de serviços subordinados ao mesmo órgão ou repartição a que serão consignadas dotações próprias (art. 14, Lei nº 4.320/64).
- Órgãos orçamentários: agrupamentos de unidades orçamentárias.

3.2.2.2 *Classificação funcional*

Segrega as dotações orçamentárias em funções e subfunções, buscando responder basicamente à indagação “em que” área de ação governamental será realizada.

- Ex.: Função: 12 Educação | Subfunção: 365 Educação Infantil

3.2.2.3 Estrutura programática

Toda ação do Governo está estruturada em programas orientados para a realização dos objetivos e metas estratégicas definidas no Plano Plurianual (PPA) para o período de quatro anos. Conforme estabelecido no art. 3º da Portaria MOG nº 42/1999, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios estabelecerão, em atos próprios, suas estruturas de programas, códigos e identificação, respeitados os conceitos e determinações nela contidos. Ou seja, todos os entes devem ter seus trabalhos organizados por programas e ações de acordo com a referida Portaria.

- Programas: articulam um conjunto de ações que concorrem para a concretização de um objetivo comum preestabelecido, visando à solução de um problema ou ao atendimento de determinada necessidade/demanda da sociedade.
- Ações: podem ser classificadas como Atividade, Projeto ou Operação Especial.

3.2.2.4 Natureza da despesa

- X – Categoria Econômica;
- X – Grupo de despesa;
- XX – Modalidade de Aplicação;
- XX – Elemento de despesa;
- XX – Subitem da natureza da despesa.

Na categoria econômica, a despesa pode ser: Despesas correntes (código 3) e despesas de capital (código 4).

No Grupo de natureza da despesa, as despesas correntes podem ser divididas em Pessoal e encargos sociais (código 1), Juros e encargos da dívida (código 2), e outras despesas correntes (código 3). Nas despesas de capital, os grupos de despesa podem ser: investimentos (código 4), inversões financeiras (código 5) e amortização da dívida (código 6).

As *modalidades de aplicação* têm por finalidade indicar se os recursos são aplicados diretamente por órgãos ou entidades no âmbito da mesma esfera de Governo ou indiretamente por outro ente da Federação e suas respectivas entidades.

Já os *elementos de despesa* têm por finalidade identificar os objetos de gastos, tais como vencimentos e vantagens fixas, juros, diárias, material de consumo, serviços de terceiros sob qualquer forma, subvenções sociais, obras e instalações, equipamentos e material permanente, auxílios, amortização e outros que a administração pública utiliza para a consecução de seus fins. Ex.: Juros sobre a Dívida por Contrato: código 21

➤ Despesas orçamentárias com juros referente operação de crédito efetivamente contratada.

Por fim, o *Subitem da natureza de despesa, ou o subitem do elemento da despesa, corresponde ao código* que detalha no momento do empenho e da liquidação da despesa, de modo a especificar o elemento de despesa¹(BARCELOS et al, 2014; KOHAMA, 2010).

Essas classificações são importantes, pois em conjunto formam as dotações orçamentárias nas quais as despesas são alocadas no orçamento. Compreendê-las permitirá verificar onde e como os governos gastam seus recursos. Contudo, a realização efetiva do gasto pressupõe o cumprimento de uma série de procedimentos que estão relacionados aos estágios da despesa.

3.3 Estágios das Despesas

A execução da despesa orçamentária pública transcorre em três estágios que, conforme previsto na Lei nº 4.320/64, são: empenho, liquidação e pagamento (BARCELOS *et al*, 2014; KOHAMA, 2010; GIACOMONI, 2005).

3.3.1 Empenho

O empenho representa o primeiro estágio da despesa orçamentária. É registrado no momento da contratação do serviço, aquisição do material ou bem, obra e amortização da dívida.

¹ Na União o desdobramento da natureza de despesa é realizado, obrigatoriamente, até o nível de subitem, ficando composto por oito dígitos.

Segundo o art. 58 da Lei nº 4.320/64, é o ato emanado de autoridade competente, que cria para o Estado obrigação de pagamento, pendente ou não de implemento de condição. Resumidamente, consiste na reserva de dotação orçamentária para um fim específico. Neste sentido, destaca-se que o empenho tem relação direta com o orçamento, pois serve de instrumento que assegura os saldos orçamentários para reconhecimento da despesa pública.

Os empenhos podem ser classificados em:

- Ordinário: tipo de empenho utilizado para as despesas de valor fixo e previamente determinado, cujo pagamento deve ocorrer de uma só vez;
- Estimativo: empenho utilizado para as despesas cujo montante não se pode determinar previamente, tais como serviços de fornecimento de água e energia elétrica, aquisição de combustíveis e lubrificantes, e outros; e
- Global: empenho utilizado para despesas contratuais ou outras de valor determinado, sujeitas a parcelamento, como, por exemplo, os compromissos decorrentes de aluguéis.

O Empenho poderá ser reforçado nas condições em que o valor empenhado for insuficiente para atender à despesa a ser realizada.

Caso o valor do empenho exceda o montante da despesa realizada, o empenho deverá ser anulado parcialmente. Será anulado totalmente quando o objeto do contrato não tiver sido cumprido, ou ainda, na hipótese em que tiver sido emitido incorretamente. O documento contábil envolvido nessa fase é a Nota de Empenho (NE).

3.3.2 Liquidação

Caracteriza como o segundo estágio da despesa orçamentária. A liquidação da despesa é, normalmente, processada pelas Unidades Executoras ao receberem o objeto do empenho (o serviço, material, bem ou obra) (BARCELOS *et al*, 2014; KOHAMA, 2010; GIACOMONI, 2005).

Conforme previsto no art. 63 da Lei nº 4.320/64, a liquidação consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito e tendo como objetivos: 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/passivo reconhecido (BRASIL, 1964).

A liquidação das despesas com fornecimento de materiais ou com serviços prestados terão por base: o contrato, ajuste ou acordo respectivo; a nota de empenho; e os comprovantes da entrega de material ou da prestação efetiva do serviço. Os principais documentos contábeis envolvidos nessa fase são a Nota de Sistema (NS) e Nota de Lançamento (NL) (BARCELOS *et al*, 2014; KOHAMA, 2010; GIACOMONI, 2005).

3.3.3 Pagamento

O pagamento da despesa refere-se ao terceiro estágio e será processado pela Unidade Gestora Executora, no momento da emissão: 1) do documento Ordem Bancária (OB), e 2) dos documentos relativos a retenções de tributos, quando for o caso.

O pagamento consiste na entrega de numerário ao credor e só pode ser efetuado após a regular liquidação da despesa (2º estágio). Destaca-se que, a fase de pagamento consiste na movimentação financeira de recursos diferentemente do empenho que consiste na movimentação de saldos orçamentários.

A Lei nº 4.320/64, em seu art. 64, define ordem de pagamento como sendo o despacho exarado por autoridade competente, determinando que a despesa liquidada seja paga/quitada. Os principais documentos contábeis envolvidos nessa fase são: Ordem Bancária (OB), Documento de Arrecadação de Receitas Federais (DARF), Documento de Arrecadação Financeira (DAR), Guia de Recolhimento da União (GRU) e Nota de Lançamento (NL), em casos específicos (BARCELOS *et al*, 2014; KOHAMA, 2010; GIACOMONI, 2005).

4 CAPITAL DE GIRO

No contexto da administração moderna, é impossível falar de uma organização de sucesso, sem falar de seus ativos e passivos, sejam eles monetários ou não. Por este motivo a necessidade de conhecer e trabalhar um pouco mais um dos ativos de grande relevância dentro de uma organização e que ao mesmo tempo vem se colocando como um dos fatores de maior preocupação entre gestores, o capital de giro (SILVA, 2002).

Capital de Giro corresponde ao ativo presente no cenário econômico mundial, nas tantas teorias sobre mercado financeiro, que em um determinado período, une gestores em torno de seu conhecimento, responsável pelo sucesso e também pelo fracasso de uma empresa, ativo este que engloba e mede os investimentos operacionais de uma organização. Pode ser um dos responsáveis diretos pela saúde financeira de uma organização e precisa ser gerenciado, tarefa complexa e ao mesmo tempo imprescindível (SILVA, 2002; MARION, 2008).

Toda empresa deve manter um mínimo possível de capital de giro, uma vez que, os ativos circulantes devem ser capazes de cobrir o passivo circulante, e se possível com alguma margem de segurança. Logo, volta-se a falar de administração eficiente, uma vez, que estes ativos circulantes precisam ser muito bem administrados para que se possa garantir a liquidez da empresa (ASSAF NETO, 2006; MARION, 2008).

Destarte, o Capital de Giro se caracteriza como o recurso utilizado para sustentar as operações do dia-a-dia da empresa, ou seja, é o capital disponível para condução normal dos negócios da empresa. Significa capital de trabalho, ou seja, o capital necessário para financiar a continuidade das operações da empresa, como recursos para financiamento aos clientes (nas vendas a prazo), recursos para manter estoques e para pagamento aos fornecedores (aquisições de serviços, insumos ou mercadorias para revenda), pagamento de tributos, salários, encargos, benefícios e demais custos e despesas operacionais (SILVA, 2002; SEBRAE, 2018).

Conforme o próprio nome indica, o capital de giro está relacionado com todas as contas financeiras que giram ou movimentam o dia a dia da empresa. Podemos concluir que:

- a) Toda empresa que vende a prazo precisa de recursos para financiar seus clientes;
- b) Toda empresa que mantém estoque de insumos ou de mercadorias precisa de recursos para financiá-lo;
- c) Quando a empresa compra a prazo (serviços ou mercadorias) significa que os fornecedores financiam parte ou todo o estoque;
- d) Quando a empresa tem prazos para pagar as despesas (tributos, energia, salários e outros gastos) significa que parte ou o total dessas despesas são financiadas pelos fornecedores de serviços (SEBRAE, 2018).

Consecutivamente, a interpretação das situações retro mencionadas determina em quais contas contábeis a empresa precisa aplicar recursos e de que contas contábeis a empresa obtém recursos para financiar o capital de giro, dando origem a outro importante conceito para entendimento do capital de giro, relacionado à necessidade desse capital. Essa necessidade indica o montante de recursos que a empresa precisa para financiar suas operações, ou seja, o valor dos recursos que a empresa precisa para que seus compromissos sejam quitados nos correspondentes prazos de vencimento. A necessidade de capital de giro representa a diferença entre o montante de recursos aplicados menos o total dos recursos que a empresa consegue para financiar o capital de giro (SILVA, 2002; MARION, 2008).

Por fim, ressalta-se que a finalidade do capital de giro é saciar a organização de recursos financeiros necessários para a realização de suas operações. Este ativo é composto de valores em caixa, estoques, contas a receber, sendo também fornecido pelos sócios, através do capital próprio e lucros acumulados que fazem parte do patrimônio líquido, além de recursos de terceiros, como Bancos e Fornecedores. O objetivo central do indicador financeiro capital de giro é gerenciar de forma eficiente as contas contábeis de ativo e passivo circulante (SILVA, 2002; ASSAF NETO, 2006; MARION, 2008).

5 MGS – LEI 13.303/2016 E RELAÇÕES COM O ESTADO DE MG

Nesse capítulo, serão abordados aspectos relacionados a lei 13.303/2016 que guarda estreita relação com a MGS, uma estatal, além das relações da MGS para com o estado de Minas Gerais, acionista majoritário e principal cliente da MGS.

5.1 Lei 13.303/2016

Contando com quase uma centena de dispositivos, a Lei nº 13.303/2016, - data de sua entrada em vigor - alterou significativamente o regime jurídico das empresas estatais e uniformizou o regime jurídico das pessoas jurídicas de direito privado criadas no âmbito das entidades federativas com o escopo de exploração de atividades econômicas (BRASIL, 2016).

A referida lei era esperada desde a Emenda Constitucional nº. 19/1998, que alterou o art. 173 da Constituição Federal de 1988, dando nova redação ao § 1º do referido dispositivo. Nele ficou estabelecido que deveria ser editado, por lei, o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias que explorem atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços.

O estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias que explorem atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços, deveria, entre outros conteúdos, dispor sobre:

- a) sua função social e formas de fiscalização pelo Estado e pela sociedade;
- b) a sujeição ao regime jurídico próprio das empresas privadas, inclusive quanto aos direitos e obrigações civis, comerciais, trabalhistas e tributários;
- c) licitação e contratação de obras, serviços, compras e alienações, observados os princípios da administração pública;
- d) a constituição e o funcionamento dos conselhos de administração e fiscal, com a participação de acionistas minoritários;
- e) mandatos, avaliação de desempenho e responsabilidade dos administradores.

Conforme se verifica, a lei editada tratou de observar os comandos constitucionais acerca da edição do Estatuto Jurídico das empresas estatais. Quanto à sua estrutura, portanto, houve estrita observância do que preconizado pela EC n. 19/1998, lamentando-se, tão somente o demasiado atraso do legislador, na disciplina do tema, que poderia ter evitado o desgoverno de muitas estatais (BRASIL, 2016; OLIVIERI, 2007).

5.2 MGS e sua relação com o Estado de Minas Gerais

A Minas Gerais Administração e Serviços S.A. (MGS), sociedade anônima de capital fechado, é uma empresa pública regida por seu Estatuto Social e pelas disposições legais que lhe forem aplicáveis, em especial pela Lei Estadual nº 11.406/94, pelas Leis Federais nºs 6.404/76 e 13.303/16 e pelo Decreto Estadual nº 47.154/17, tendo alterado a sua condição de Empresa de Economia Mista para Empresa Pública por força da Lei Estadual nº 11.406, de 28 de janeiro de 1994, nos termos de seus artigos 125 a 129.

A Companhia vincula-se à Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG), nos termos do artigo 126, caput, da Lei Estadual nº 11.406, de 28 de janeiro de 1994, e suas alterações. Foi fundada no ano de 1954, tendo como denominação “Companhia Federal de Imóveis e Construções”. Nasceu como unidade do conglomerado do Banco Credireal para atuar na área de construção, de manutenção e de conservação predial. Tornou-se MGS – Minas Gerais Administração e Serviços S.A. a partir de 1992.

A MGS é não dependente do Orçamento Geral do Estado (OGE), tendo 100% de suas receitas advindas da prestação de serviços a terceiros. A composição acionária é de 99% das ações da MGS pertencem ao Estado de Minas Gerais e 1% à Companhia de Tecnologia da Informação do Estado de Minas Gerais (PRODEMGE).

Tem como missão apoiar a administração pública na prestação de serviços à sociedade. A visão é ser uma empresa referência na prestação de serviços ao setor público, comprometida com a valorização do empregado e com a sustentabilidade do negócio, em benefício da sociedade. Os valores são:

D) Cuidar, apoiar, fazer acontecer;

- II) Ser confiável e transparente;
- III) Atender de forma profissional e humanizada;
- IV) Ter compromisso com a melhoria contínua;
- V) Crescer e evoluir juntos;
- VI) Agir com responsabilidade social;
- VII) Acolher a pluralidade;
- VIII) Valorizar quem faz a nossa empresa.

A Companhia tem sede e foro na cidade de Belo Horizonte, Estado de Minas Gerais, podendo criar ou extinguir filiais, escritórios, representações, ou qualquer outro tipo de estabelecimento no País, bem como alterar os endereços da sede e dos demais estabelecimentos de que trata este artigo, por deliberação do Conselho de Administração da Companhia, mediante proposta da Diretoria Executiva. O prazo de duração da Companhia é indeterminado.

Tem por finalidade a prestação de serviços técnicos, administrativos e gerais aos órgãos e entidades da administração pública direta e indireta da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios (Caput com redação dada pelo art. 184 da Lei nº 22.257, de 27/7/2016), em especial, nas seguintes áreas:

- I) locação de mão-de-obra para conservação, limpeza, asseio, higienização, vigilância e serviços temporários;
- II) administração de estacionamentos rotativos;
- III) administração de condomínios;
- IV) recuperação, manutenção e conservação de móveis, máquinas, equipamentos e aparelhos em geral;
- V) conserto e manutenção de veículos;
- VI) execução de serviços gráficos;
- VII) administração de processos licitatórios e contratos administrativos;
- VIII) transporte de valores, cargas e passageiros;
- IX) fornecimento, revenda e administração de vale-transporte, vale-alimentação e outros tipos similares de vales;
- X) administração e representação de ações trabalhistas.

A Companhia tem a função social de proporcionar apoio logístico e humano à prestação de serviços públicos, à consecução das políticas públicas e às demais atividades desenvolvidas pela Administração Pública Direta e Indireta, observadas as boas práticas de sustentabilidade ambiental e de responsabilidade social.

O capital social da Companhia, totalmente subscrito e integralizado, é de R\$ 31.240.983,10 (trinta e um milhões, duzentos e quarenta mil, novecentos e oitenta e três reais, e dez centavos), dividido em 10.000.000 (dez milhões) de ações ordinárias nominativas, sem valor nominal. A administração da Companhia é exercida pelo Conselho de Administração e pela Diretoria Executiva, cujos membros exercem as suas funções, com os poderes conferidos pela legislação aplicável e de acordo com o Estatuto Social, para atingir os fins de interesse da Companhia, satisfeitas as exigências do bem público e do seu objeto social.

O exercício social coincide com o ano civil, terminando, portanto, em 31 de dezembro de cada ano. Após o encerramento do exercício social, são elaborados o relatório da Administração e as demonstrações financeiras da Companhia, de acordo com a legislação aplicável. Os atuais 24.654 empregados da Companhia (data-base de 30/09/2018) são regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) e respectiva legislação complementar, observados a Política de Gestão de Pessoas e demais normativos internos.

A relação comercial compreende 3 contratos corporativos, 14 contratos de gestão de documentos, 4 contratos de gestão de condomínios, 32 contratos de apoio e conservação. A carteira de clientes é composta de 73 clientes, sendo 58 clientes dependentes do SIAFI/OGE e 15 clientes não dependentes do SIAFI/OGE. Está presente em todo o Estado de Minas Gerais em 182 municípios, com 114 diferentes tipos de ocupações.

Dentre os contratos citados acima, destaca-se o contrato corporativo pactuado com o Estado de Minas Gerais para os órgãos dependentes do SIAFI. Os órgãos dependentes do SIAFI são os órgãos do Estado que dependem exclusivamente de recursos do OGE para quitar seus compromissos financeiros, vinculados financeiramente, neste sentido, à SEF. Este é o maior dos contratos da MGS que corresponde a aproximadamente 70% do faturamento total da companhia (data-base de 31/12/2017), o que evidencia a dependência econômica e financeira da MGS para com o seu principal cliente e acionista majoritário, o Estado de Minas Gerais. Este contrato tem sua gestão centralizada na Secretaria de Planejamento e Gestão do

Estado de Minas Gerais (SEPLAG) no Centro de Serviços Compartilhados (CSC) centralizando a contratação dos serviços prestados pela MGS e demandados por várias instituições. Destaque para o fato de que, embora sejam os principais clientes da MGS, os órgãos estatais não são os únicos clientes da MGS. A MGS têm relevantes frentes de serviços em prefeituras mineiras.

O modelo de contratação proposto no contrato corporativo prevê que a medida da prestação de serviço será sempre realizada por unidade quantitativa de serviço prestado – posto de serviço, produtividade calculada em área física por unidade de tempo. O preço do posto de serviço ou m² será padronizado. Cada instituição/órgão realizará a fiscalização do serviço por ela demandado, sendo responsável por realizar o ateste das respectivas faturas. No contrato, a execução orçamentária é descentralizada com dotação própria dos órgãos e entidades anuentes, sendo a nota fiscal unificada por órgão, que contemplará o serviço, o vale transporte e o vale alimentação. A vigência dos contratos é de 5 anos.

O remanejamento do quantitativo de postos contratado entre os órgãos e entidades será possível, porém a SEPLAG realizará a gestão da alocação dos postos entre os demandantes. Está previsto reajuste contratual referente aos gastos com pessoal via Convenções Coletivas de Trabalho (CCT's) e nos insumos via Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA). A gestão do contrato será suportada pelo Sistema Integrado de Administração de Materiais e Serviços (SIAD).

Os benefícios esperados para o modelo compreendem:

- I) Padronização das contratações;
- II) Racionalização do número de contratos e de alterações contratuais;
- III) Economia com publicações no Diário Oficial;
- IV) Celeridade na tramitação das alterações contratuais;
- V) Melhor cronologia do fluxo de desembolso pela Secretaria de Fazenda (SEF) em virtude do pagamento por evento;
- VI) Racionalização do número de faturas emitidas;
- VII) Liberação de mão-de-obra no Estado e na MGS para outras atividades;
- VIII) Ampliação do controle sobre a execução contratual;
- IX) Ampliação da segurança jurídica das contratações;

X) Maior acompanhamento por parte do cliente dos serviços prestados;

XI) A utilização do posto como medida da prestação de serviço torna o acompanhamento da execução contratual mais transparente e simplificado, o que contribui para a uma fiscalização mais eficaz;

XII) Maior acompanhamento dos empregados pelo setor de segurança do trabalho, melhoria nos processos de substituição, entre outros.

Quanto à execução contratual destaca-se que o remanejamento do quantitativo contratado entre os órgãos e entidades é possível, porém a SEPLAG realiza a gestão da alocação dos postos entre os demandantes com flexibilidade nas movimentações para empregados com níveis salariais distintos.

A fiscalização do contrato compete a cada órgão ou entidade que realizará a fiscalização do serviço por ela demandado. Os principais atores da fiscalização são:

Fiscal do Contrato - responsável pela verificação da execução do objeto do contrato, pelo ateste e contestação da planilha de custo dos serviços prestados, bem como pela fiscalização do cumprimento das disposições contratuais.

Gestor Setorial - responsável pelo acompanhamento da execução do contrato em sua instituição, coordenando o processo de fiscalização da execução contratual e promovendo o ateste das notas fiscais pelos serviços prestados.

Gestor Central (SEPLAG - CSC) - responsável pela coordenação e supervisão geral do contrato, o que inclui o acompanhamento dos aspectos administrativos e dos aspectos econômicos, bem como o planejamento da contratação.

Quanto ao pagamento, para o ateste ou validação das faturas será disponibilizado pela MGS funcionalidade que permitirá o registro das contestações das planilhas de custo. A nota fiscal foi unificada por órgão e municípios, que contemplará o serviço, o vale transporte e o vale alimentação. O contrato corporativo caracteriza-se como o modelo de pagamento por evento, de forma diversa do que ocorria nos contratos anteriores pactuados entre MGS e Estado de Minas Gerais, onde as provisões eram realizadas mensalmente, independentemente de sua ocorrência ou não. Ou seja, a partir da celebração do

contrato corporativo serão pagos apenas os eventos ocorridos, não havendo o provisionamento mensal de alguns itens.

Os itens abaixo são pagos quando do acontecimento, ou seja, por evento:

- I) Licença paternidade;
- II) Auxílio enfermidades;
- III) Auxílio acidentes de trabalho;
- IV) Faltas legais;
- V) Seguro contra riscos e acidentes;
- VI) Aviso prévio indenizado;
- VII) Reflexo do aviso prévio indenizado sobre 13º e férias;
- VIII) Licença maternidade.

É importante elucidar também que para o ambiente corporativo interno da MGS o contrato corporativo trouxe relevantes impactos positivos, dentre eles:

- I) Significativa adequação da precificação;
- II) Quebra de Paradigma - Transição do custo + taxa para o modelo de preço fechado – mudanças processuais e sistêmicas;
- III) Redução na entrega de Materiais e Equipamentos;
- IV) Melhor adequação dos Acordos de Nível de Serviços (ANS);
- V) Desempenho convertido em resultado em uma relação mais direta;
- VI) Engajamento e interação sistêmica intersetorial dentro da companhia e com seus *stakeholders*;
- VII) Rescisão dos contratos vigentes com significativa redução dos instrumentos contratuais.

Na tabela 1 verifica-se a dependência da MGS para com o Estado de Minas Gerais, em especial, os órgãos dependentes do orçamento geral do Estado.

Tabela 1: Faturamento MGS x Faturamento clientes dependentes do OGE/Contrato Corporativo (Valores em reais).

<i>FATURAMENTO</i>			
<i>Ano</i>	<i>Faturamento Líquido Anual</i>	<i>Faturamento Clientes Contrato Corporativo (em %)</i>	<i>Faturamento Clientes Contrato Corporativo (em R\$)</i>
2015	621.962.479	79,9%	497.028.876
2016	666.726.387	75,8%	505.445.274
2017	731.167.291	69,9%	511.363.911

Fonte: Elaborada pelo autor, com base nos dados das Demonstrações Financeiras da MGS.

Entretanto, essa relação de dependência têm sido temática constante de gestão por parte da MGS objetivando diversificação de carteira e menor dependência do Estado de Minas Gerais, especialmente, em termos financeiros, objetivando amenizar os impactos provocados por crises fiscais que atingem o Estado de Minas Gerais, como a que se instala atualmente, que pode inviabilizar a continuidade da empresa, que detém grande necessidade de capital de giro para cumprir com seus compromissos financeiros, em grande parte, oriundos de obrigações legais decorrentes da folha de pagamentos (encargos sociais e trabalhistas).

6 DESPESAS PÚBLICAS x FATURAMENTO, CAPITAL DE GIRO E CAPACIDADE DE INVESTIMENTOS DA MGS

Nesse capítulo serão apresentados os dados que refletem o relacionamento financeiro próximo entre a MGS e o Estado de Minas Gerais. Análises acerca dos atrasos nos estágios de reconhecimento das despesas públicas pelos órgãos e entidades do Estado de Minas Gerais, além dos impactos diretos nas demonstrações financeiras da empresa em função da crise fiscal pela qual passa o Estado. Além disso, são analisados também os impactos processuais e burocráticos com a incorporação do Contrato Corporativo na relação entre MGS e Estado de Minas Gerais. Por fim, análises acerca da capacidade de investimentos da empresa que, indiretamente, auxilia os órgãos e entidades do Estado de Minas Gerais na execução das políticas públicas.

6.1 Análises das fases de reconhecimento das despesas públicas em comparação com o faturamento e as faturas em aberto da MGS

A análise acerca das fases de reconhecimento das despesas públicas iniciou-se com a elucidação das despesas empenhadas trimestralmente ao longo dos anos de 2015 a 2017. Neste sentido, destaca-se que, o Contrato Corporativo foi implantado faseadamente com início em setembro de 2016 e término da implantação em dezembro de 2016, quando os últimos clientes migraram para o Contrato Corporativo.

Neste âmbito, verificou-se crescimento de 9,3% no valor empenhado em 2017 quando comparado com o valor empenhado em 2016 pelos clientes dependentes do SIAFI acima do percentual de crescimento obtido em 2016 quando comparado com 2015 que foi de 2,3%. Para confirmar o crescimento dos valores empenhados destaca-se que, conforme elucidado na tabela 1, tanto o faturamento da MGS quanto o faturamento dos clientes dependentes do Estado de Minas Gerais vinculados ao Contrato Corporativo não cresceu nas proporções de crescimento dos empenhos. Verifica-se que, as variações em termos de faturamento são de 1,7% e 1,2%, respectivamente, para os anos de 2016 e 2017.

Tabela 2: Total da despesa empenhada pelos órgãos e entidades do Estado de Minas Gerais (Valores em reais)⁽¹⁾ – 2015, 2016 e 2017.

Despesa Empenhada (a)						
Exercício	1º Trim.	2º Trim.	3º Trim.	4º Trim.	Total Geral	Variação (em %)
2015	140.564.495	162.634.236	184.598.819	178.649.196	666.446.745	-
2016	157.452.990	174.619.338	162.215.023	187.484.257	681.771.608	2,3%
2017	154.704.419	161.323.011	233.529.398	195.939.535	745.496.363	9,3%

Fonte: Elaborada pelo autor, com base nos dados do armazém de informações SIAFI.

Nota: (1) Os valores apresentados foram atualizados pelo IPCA de dezembro de 2017.

Na tabela 3, verifica-se crescimento dos valores liquidados em 2017 quando comparado com o crescimento no exercício de 2016, apresentando movimento semelhante ao crescimento dos valores empenhados coincidindo com o período de implantação do Contrato Corporativo.

Tabela 3: Total da despesa liquidada pelos órgãos e entidades do Estado de Minas Gerais (Valores em reais)⁽¹⁾ – 2015, 2016 e 2017.

Despesa Liquidada (b)						
Exercício	1º Trim.	2º Trim.	3º Trim.	4º Trim.	Total Geral	Variação (em %)
2015	108.427.405	157.042.254	164.381.436	191.486.281	621.337.376	-
2016	124.411.315	152.310.081	166.819.371	159.071.110	602.611.876	-3,0%
2017	83.699.703	159.611.009	222.396.548	210.775.883	676.483.143	12,3%

Fonte: Elaborada pelo autor, com base nos dados do armazém de informações SIAFI.

Nota: (1) Os valores apresentados foram atualizados pelo IPCA de dezembro de 2017.

No que tange ao pagamento das despesas por parte dos clientes dependentes do SIAFI verificou-se que, mesmo com o crescimento do empenho e da liquidação das despesas públicas nos últimos anos, reduzindo a distância entre as faturas em aberto da MGS e o valor efetivamente reconhecido pelo Estado de Minas Gerais como compromissos oriundos da prestação de serviços da MGS, os pagamentos das despesas por parte do Estado de Minas Gerais não acompanharam o crescimento dos valores empenhados e liquidados, conforme elucidada a tabela 4.

Neste âmbito, destaca-se que este período coincide com uma das maiores crises fiscais por quem passa o Estado de Minas Gerais não tendo relação direta com as fases de execução das despesas públicas ou com a migração dos órgãos estatais para o Contrato Corporativo.

Tabela 4: Total da despesa paga pelos órgãos e entidades do Estado de Minas Gerais (Valores em reais)⁽¹⁾ – 2015, 2016 e 2017.

Despesa Paga (c)						
Exercício	1º Trim.	2º Trim.	3º Trim.	4º Trim.	Total Geral	Variação (em %)
2015	407.998.562	60.370.663	96.445.874	31.766.951	596.582.050	-
2016	420.838.909	65.113.961	49.628.558	28.519.153	564.100.581	-5,4%
2017	315.235.468	88.524.379	177.204.655	14.790.740	595.755.241	5,6%

Fonte: Elaborada pelo autor, com base nos dados do armazém de informações SIAFI.

Nota: (1) Os valores apresentados foram atualizados pelo IPCA de dezembro de 2017.

Consecutivamente, analisando os resultados apresentados na tabela 5 acerca da despesa empenhada, mas não liquidada, verifica-se crescimento exponencial dessa rubrica ao longo dos últimos dois anos, que coincide com a entrada do Contrato Corporativo, em setembro de 2016.

Tabela 5: Total da despesa empenhada não liquidada pelos órgãos e entidades do Estado de Minas Gerais (Empenhada – Liquidada) (Valores em reais)⁽¹⁾ – 2015, 2016 e 2017.

Empenhado não liquidado (a - b)						
Exercício	1º Trim.	2º Trim.	3º Trim.	4º Trim.	Total Geral	Variação (em %)
2015	32.137.089	5.591.983	20.217.383	(12.837.085)	91.482.371	-
2016	33.041.675	22.309.257	(4.604.348)	28.413.148	195.753.604	114,0%
2017	71.004.716	1.712.003	11.132.850	(14.836.348)	126.349.538	-35,5%

Fonte: Elaborada pelo autor, com base nos dados do armazém de informações SIAFI.

Nota: (1) Os valores apresentados foram atualizados pelo IPCA de dezembro de 2017.

Neste âmbito, a tendência retratada na tabela 5, volta a ser confirmada na tabela 6, quando da apresentação dos valores liquidados e não pagos. Verifica-se crescimento exponencial dessa rubrica, em especial, no ano de 2017, quando comparado com os anos de 2016 e 2015.

Ou seja, verifica-se que, por mais que o fluxo atual de pagamentos seja impactado pela crise fiscal que atinge o Estado de Minas Gerais e grande parte dos estados brasileiros, a maior liquidação de despesas por parte dos órgãos do Estado de Minas Gerais auxiliam na melhora de qualidade “do contas a receber” da MGS, reduzindo a distância entre o “contas a receber” da MGS e o “contas a pagar” do Estado de Minas Gerais para com a MGS. No ano de 2017, verifica-se crescimento da ordem de 63% nas despesas liquidadas e não pagas demonstrando uma ruptura positiva nos parâmetros anuais anteriores relacionados à liquidação de despesas.

Tabela 6: Total da despesa liquidada não paga pelos órgãos e entidades do Estado de Minas Gerais (Liquidada - Paga) (Valores em reais)⁽¹⁾ – 2015, 2016 e 2017.

Liquidado não pago (b - c)						
Exercício	1º Trim.	2º Trim.	3º Trim.	4º Trim.	Total Geral	Variação (em %)
2015	(299.571.157)	96.671.591	67.935.562	159.719.330	269.110.771	-
2016	(296.427.595)	87.196.120	117.190.813	130.551.957	277.440.842	3,1%
2017	(231.535.765)	71.086.630	45.191.893	195.985.144	452.280.921	63,0%

Fonte: Elaborada pelo autor, com base nos dados do armazém de informações SIAFI.

Nota: (1) Os valores apresentados foram atualizados pelo IPCA de dezembro de 2017.

Na tabela 7 onde são elucidados os saldos de restos a pagar processados, com destaque para o também crescimento de 33,7% no ano de 2017 quando comparado com o ano de 2016 corroborando com os resultados apresentados na tabela 6 acerca das despesas liquidadas e não pagas.

Tabela 7: Total de saldo de restos a pagar processados pelos órgãos e entidades do Estado de Minas Gerais (Valores em reais)⁽¹⁾ – 2015, 2016 e 2017.

Saldo de Restos a Pagar processados						
Exercício	1º Trim.	2º Trim.	3º Trim.	4º Trim.	Total Geral	Variação (em %)
2015	2.219.525	(732.527)	(91.299)	(156.889)	1.238.810	-
2016	1.670.490	(617.258)	(85.356)	(13.069)	954.807	-22,9%
2017	6.965.262	(4.964.463)	(81.872)	(642.473)	1.276.453	33,7%

Fonte: Elaborada pelo autor, com base nos dados do armazém de informações SIAFI.

Nota: (1) Os valores apresentados foram atualizados pelo IPCA de dezembro de 2017.

O mesmo movimento é percebido na tabela 8, quando da verificação dos saldos de restos a pagar não processados. Verifica-se crescimento da ordem de 131,5% no ano de 2017 em comparação com o ano de 2016, o que aponta para um movimento de melhoria de qualidade no que tange o quesito tempo de reconhecimento das despesas públicas, coincidindo, inclusive, com a entrada do Contrato Corporativo, pactuado entre a MGS e o Estado de Minas Gerais, representado pela Secretaria de Planejamento e Gestão (SEPLAG).

Tabela 8: Total de saldo de restos a pagar não processados pelos órgãos e entidades do Estado de Minas Gerais (Valores em reais)⁽¹⁾ – 2015, 2016 e 2017.

Saldo de Restos a Pagar não processados						
Exercício	1º Trim.	2º Trim.	3º Trim.	4º Trim.	Total Geral	Variação (em %)
2015	11.450.774	(3.464.748)	(770.986)	(723.269)	6.491.771	-
2016	27.538.135	(14.346.434)	(8.024.913)	57.315	5.224.103	-19,5%
2017	45.481.993	(11.075.525)	(17.907.909)	(4.406.052)	12.092.507	131,5%

Fonte: Elaborada pelo autor, com base nos dados do armazém de informações SIAFI.

Nota: (1) Os valores apresentados foram atualizados pelo IPCA de dezembro de 2017.

Elucida-se também que, tanto na tabela 7, quanto na tabela 8 os saldos de restos a pagar processados e não processados foram positivamente impactados a partir do 4º trimestre de 2016, coincidindo com a implantação do Contrato Corporativo.

Na tabela 9, verifica-se que a distância entre o saldo de faturas em aberto da MGS e os saldos de despesas empenhada e liquidada foi reduzida ao longo dos anos de 2015, 2016 e 2017, o que confirma a tendência apontada pelos números apresentados nas tabelas anteriores. A distância foi reduzida de 33,6% em 2016, para 15,1% em 2017, o que demonstra a melhoria de qualidade “do contas a receber” da MGS dado o melhor fluxo de reconhecimento das despesas públicas. Destaque para o fato de que neste mesmo período tanto o faturamento quanto as faturas em aberto da MGS cresceram, o que confirma a tendência apresentada de melhora no tempo de reconhecimento das despesas públicas.

Tabela 9: Saldos das Despesas Públicas x Faturas em aberto MGS.

Saldos das Despesas Públicas x Faturas em aberto MGS					
Exercício	2015	2016	Variação 2016 x 2015 (em %)	2017	Variação 2017 x 2016 (em %)
Empenhado (a)	29.323.223	51.642.140	76,1%	64.397.111	24,7%
Liquidado (b)	15.830.038	19.893.394	25,7%	52.349.584	163,2%
Empenhado + Liquidado (c) = (a+b)	45.153.261	71.535.534	58,4%	116.746.695	63,2%
Faturamento MGS (d)	718.106.804	771.065.455	7,4%	846.786.520	9,8%
Faturas em aberto MGS (e)	58.631.061	107.702.936	83,7%	137.450.359	27,6%
Diferença entre faturas em aberto MGS x Despesas empenhadas e liquidadas no SIAFI (f) = (e – c)	13.477.800	36.167.402	25,3%	20.703.664	-42,8%
% de distância entre faturas em aberto x Despesas empenhadas e liquidadas (f / e)	23,0%	33,6%	10,6%	15,1%	-18,5%

Fonte: Elaborada pelo autor, com base nos dados do armazém de informações SIAFI e Demonstrações Financeiras da MGS.

Nota: (1) Os valores apresentados foram atualizados pelo IPCA de dezembro de 2017.

Em termos financeiros, a distância que era de R\$ 36,1 milhões em 2016 passou para R\$ 20,7 milhões em 2017. Percentualmente, verificou-se redução da ordem de 18,5% na distância entre as faturas em aberto da MGS e os saldos de despesa empenhada e liquidada entre dezembro de 2016 e dezembro de 2017.

6.2 Análises dos impactos da implantação do Contrato Corporativo

O Contrato Corporativo pactuado entre MGS e o Estado de Minas Gerais, representado pela Secretaria de Planejamento e Gestão foi confeccionado com a expectativa de melhoria de vários processos relacionados com a prestação de serviços da MGS junto ao Estado de Minas Gerais. Dentre essas expectativas, destaca-se o processo de emissão de faturas e posterior reconhecimento dos compromissos pelos órgãos e entidades do Estado de Minas Gerais.

Verifica-se na tabela 10 que, por mais que o faturamento da MGS tenha crescido, o número de faturas emitidas reduziu significativamente com a implantação do Contrato Corporativo, proporcionando maior celeridade nos processos de reconhecimento da despesa pública. Este fator é de suma importância para os processos financeiros da MGS e as perspectivas de fluxo de caixa da empresa.

Tabela 10: Faturamento x Faturas emitidas – 2014, 2015, 2016 e 2017.

FATURAMENTO x FATURAS EMITIDAS				
Descrição	2014	2015	2016	2017
Nº Faturas emitidas	48.032	49.451	48.723	32.532
Faturamento (Receita Bruta)	687.724.960	718.106.804	771.065.455	846.786.520
Média de valor por fatura	14.318	14.522	15.825	26.029
Crescimento (%) faturas	-	3,0%	-1,5%	-33,2%
Crescimento (%) faturamento	-	4,4%	7,4%	9,8%

Fonte: Elaborada pelo autor, com base nos dados das Demonstrações Financeiras da MGS.

Na tabela 11 verifica-se a lista de envelhecimento (*aging list*) “do contas a receber” da MGS no ano de 2015. Destaque para os percentuais, em dezembro de 2015, de 12% e 21% para as faturas com vencimento superior a 180 dias ou 6 meses. Ou seja, em dezembro de 2015, 33% ou 1/3 “do contas a receber”/faturas em aberto da MGS possuíam mais de 180 dias de vencimento, sendo 12% ou R\$ 6,9 milhões com vencimento superior a 360 dias.

Este aspecto temporal está estreitamente relacionado com a qualidade “do contas a receber” de uma empresa, em especial, em empresas cujo objeto é a prestação de serviços com características patrimoniais vinculadas basicamente a alta necessidade de capital de giro com predominância de passivos de curto prazo e ativos de alta liquidez. Ou seja,

empresas que possuem obrigações, em grande parte de curto prazo, com necessidade de ativos correntes (exemplos: caixa e equivalentes de caixa e contas a receber de clientes) objetivando a quitação dos correspondentes passivos (exemplos: salários a pagar, INSS, FGTS, ISSQN, PIS e COFINS a recolher).

Tabela 11: Lista de envelhecimento do contas a receber da MGS em 2015 (Aging List).

<i>Aging List 2015</i>								
Vencimento	mar/15		jun/15		set/15		dez/15	
	Valor em R\$	%	Valor em R\$	%	Valor em R\$	%	Valor em R\$	%
A Vencer	50.219.691	55%	52.020.765	56%	52.373.454	53%	25.675.340	44%
1-30	18.905.946	21%	11.744.009	13%	18.217.377	18%	9.963.474	17%
31-60	4.978.035	5%	7.089.948	8%	6.892.572	7%	1.344.287	2%
61-90	5.262.896	6%	3.727.973	4%	2.894.386	3%	952.515	2%
91-180	4.334.405	5%	8.289.798	9%	2.889.007	3%	1.642.314	3%
181-360	2.053.031	2%	4.755.505	5%	11.957.355	12%	12.159.248	21%
> 360	5.663.724	6%	5.057.368	5%	4.450.665	4%	6.893.881	12%
Total Geral	91.417.728	100%	92.685.367	100%	99.674.817	100%	58.631.061	100%

Fonte: Elaborada pelo autor, com base nos dados das Demonstrações Financeiras da MGS.

Na tabela 12, verifica-se a lista de envelhecimento “do contas a receber” da MGS em março, junho, setembro e dezembro de 2016. Destaque para a exponencial melhoria de qualidade (qualidade medida pela variável tempo) “do contas a receber” da MGS.

Tabela 12: Lista de envelhecimento “do contas a receber” da MGS em 2016 (Aging List).

<i>Aging List 2016</i>								
Vencimento	mar/16		jun/16		set/16		dez/16	
	Valor em R\$	%	Valor em R\$	%	Valor em R\$	%	Valor em R\$	%
A Vencer	54.025.324	54%	59.096.202	47%	59.141.721	42%	59.319.884	49%
1-30	27.653.671	28%	28.926.319	23%	30.101.495	21%	18.090.745	15%
31-60	8.129.860	8%	18.341.869	15%	14.674.540	10%	13.040.711	11%
61-90	1.302.389	1%	6.886.890	5%	11.511.077	8%	8.409.001	7%
91-180	1.570.656	2%	4.674.764	4%	16.165.017	11%	12.647.476	10%
181-360	2.186.135	2%	2.730.482	2%	4.770.420	3%	3.983.935	3%
> 360	5.150.365	5%	5.636.754	4%	5.051.344	4%	5.955.246	5%
Total Geral	100.018.401	100%	126.293.280	100%	141.415.614	100%	121.447.000	100%

Fonte: Elaborada pelo autor, com base nos dados das Demonstrações Financeiras da MGS.

As faturas em aberto com vencimento superior a 180 dias em dezembro de 2016 somam 8%, significando redução da ordem de 25% nesse grupo de faturas. Ressalta-se

que, as faturas com vencimento superior a 360 dias somavam 5% em dezembro de 2016, percentual bem abaixo dos 12% verificados em dezembro de 2015.

Na tabela 13 elucida-se que as faturas com vencimento superior a 180 dias em dezembro de 2017 também somavam 8%, mesmo com o crescimento “do contas a receber” da MGS. Entretanto, ressalta-se que as faturas com vencimento superior a 360 dias passam a somar 4%.

Tabela 13: Lista de envelhecimento “do contas a receber” da MGS em 2017 (Aging List).

<i>Aging List 2017</i>								
Vencimento	mar/17	%	jun/17	%	set/17	%	dez/17	%
	Valor em R\$		Valor em R\$		Valor em R\$		Valor em R\$	
A Vencer	51.643.335	35%	75.355.243	43%	66.808.387	36%	65.387.024	48%
1-30	32.047.107	21%	25.997.164	17%	26.010.479	14%	26.419.453	19%
31-60	24.256.945	17%	14.062.226	8%	17.098.727	9%	16.601.470	12%
61-90	20.204.346	14%	4.897.231	3%	13.381.067	7%	10.869.082	8%
91-180	6.832.370	5%	37.749.261	22%	13.255.032	7%	8.106.892	6%
181-360	4.036.749	3%	5.896.535	3%	38.449.235	21%	5.240.463	4%
> 360	7.623.238	5%	10.319.389	6%	11.142.581	6%	4.825.975	4%
Total Geral	146.644.090	100%	174.277.050	100%	186.145.508	100%	137.450.359	100%

Fonte: Elaborada pelo autor, com base nos dados das Demonstrações Financeiras da MGS.

Além disso, destaca-se o crescimento das faturas com vencimento até 90 dias que em dezembro de 2016 somavam 75% e em dezembro de 2017 somavam 79% com crescimento “do contas a receber” neste período.

A partir das análises realizadas, infere-se que, todos os números apresentados apontam para significativa melhoria de qualidade “do contas a receber” da MGS entre os anos de 2015 e 2017 destacando o fato de que, neste mesmo período, o “contas a receber” da MGS apresenta substancial crescimento em função da crise fiscal pela qual passa o Estado de Minas Gerais.

6.3 Análises da necessidade de capital de giro da MGS e sua capacidade de investimentos

A crise fiscal estabelecida em Minas Gerais proporcionou graves impactos econômicos, financeiros, sociais e morais. Essa crise fiscal é a grande responsável pelo atraso

no pagamento de salário dos servidores, de fornecedores e em repasses de obrigações do Estado de Minas Gerais.

Neste sentido, mesmo que a MGS não esteja vinculada diretamente ao orçamento geral do Estado, recebendo recursos financeiros provenientes de dotações orçamentárias, ela possui alta dependência para com o Estado de Minas Gerais dado que, além de acionista majoritário com 99% das ações que compõe o Capital Social da MGS, o Estado de Minas Gerais se caracteriza como principal cliente da MGS. Em 2017, cerca de 70 a 75% do faturamento da MGS era realizado para órgãos vinculados diretamente ao Estado de Minas Gerais, tanto da Administração Direta quanto da Administração Indireta.

Destarte, verifica-se que, em função desta alta dependência de recursos para com o Estado de Minas Gerais, a MGS também tem vivido uma crise financeira. Na tabela 14, elucidam-se os fluxos financeiros de entradas e saídas de caixa da MGS ao longo dos anos de 2015, 2016 e 2017.

Destaque para a trajetória dos resultados financeiros obtidos ao longo dos anos pela empresa (fluxos de caixa no período). No ano de 2015 o fluxo de caixa foi da ordem de R\$ 16,1 milhões positivos apontando para um resultado financeiro positivo ou geração de caixa no período. Ou seja, neste período as entradas de recursos no caixa da empresa foram superiores as saídas de recursos restando saldo nos caixas e equivalentes de caixa da empresa – contas bancárias correntes e de aplicações financeiras.

Em contrapartida, nos anos de 2016 e 2017, o resultado financeiro ou fluxo de caixa do período foram de R\$ 43,1 milhões de déficit e R\$ 19,1 milhões de déficit, respectivamente. Ou seja, neste período as entradas de recursos no caixa da empresa foram inferiores as saídas de recursos consumindo os saldos de caixas e equivalentes de caixa da empresa – contas bancárias correntes e de aplicações financeiras.

Tabela 14: Demonstração dos Fluxos de Caixa da MGS dos anos de 2015, 2016 e 2017 (Método Direto).

DESCRIÇÃO	31/12/2017	31/12/2016	31/12/2015
FLUXO DAS ATIVIDADES OPERACIONAIS	(18.060.732)	(42.539.952)	16.846.576
Recebimentos de clientes	707.305.092	616.189.043	642.232.271
Resgates de bloqueios judiciais	6.822.793	12.610.526	1.684.337
Resgates de depósitos judiciais	1.289.427	1.188.712	746.672
Rendimentos de aplicações financeiras	462.494	4.290.242	5.165.842
Recebimentos de dividendos e juros	240.300		243.012
Outros receb ^o s provenientes das ativ. operacionais	276.817	158.787	259.807
Pagamentos a fornecedores	(20.753.459)	(21.941.768)	(24.107.956)
Pagamentos de despesas com pessoal	(382.718.155)	(351.579.491)	(337.501.696)
Pagamentos de desp. antecipadas	(96.059.293)	(87.510.221)	(81.566.420)
Pagamentos de tributos federais	(177.770.243)	(162.286.911)	(151.768.184)
Pagamentos de tributos estaduais	(2.708)	(2.850)	(2.688)
Pagamentos de tributos municipais	(28.024.593)	(24.817.226)	(22.706.053)
Pagt ^o s de indeniz. e desp em processos Judiciais	(5.989.988)	(3.615.124)	(3.303.377)
Constituição de bloqueios judiciais	(13.161.718)	(16.282.190)	(3.500.307)
Constituição de depósitos judiciais	(7.803.541)	(7.731.753)	(7.526.467)
Outros pagt ^o s decorrentes das ativ. operacionais	(2.173.957)	(1.209.728)	(1.502.215)
FLUXO DAS ATIVIDADES DE INVESTIMENTO	(1.065.666)	(589.204)	(765.836)
Pagamentos pela aquis. imobilizado	(706.962)	(11.437)	(76.990)
Pagamentos pela aquis. Intangível	(358.705)	(577.766)	(688.846)
FLUXOS DE CAIXA NO PERÍODO	(19.126.399)	(43.129.155)	16.080.740
VARIAÇÃO DAS DISPONIBILIDADES NO PERÍODO	(19.126.399)	(43.129.155)	16.080.740
Saldo final das disponibilidades	5.849.059	24.975.458	68.104.613
Saldo inicial das disponibilidades	24.975.458	68.104.613	52.023.873

Fonte: Elaborada pelo autor, com base nos dados das Demonstrações Financeiras da MGS.

Esta tendência confirma e coincide com a crise financeira vivida pela MGS ao longo dos últimos dois anos. Entretanto, destaca-se que, mesmo com saúde financeira debilitada, o Estado tem repassado recursos suficientes para que a MGS cumpra com seus compromissos financeiros. Além disso, destaca-se que, mesmo que a participação do Estado seja grande no faturamento da MGS, ela detém outros clientes que podem estar adimplentes e, consecutivamente, financiando grande parte de suas atividades.

Destaca-se que, diferentemente do Estado de Minas Gerais, a MGS está ancorada na legislação societária e seus empregados são regidos pela CLT. Ou seja, grande

parte de seus compromissos financeiros são oriundos de atividades legais (fluxo de caixa legal). Verifica-se que, grande parte dos pagamentos/saídas de caixas são provenientes do pagamento de despesas com pessoal (folha de pagamentos) e encargos sociais/tributos federais (INSS, FGTS, PIS, COFINS, IRRF, IRPJ, CSLL), tributos estaduais (IPVA) e tributos municipais (ISSQN). Ou seja, não há margem de negociação de prazos para grande parte dos compromissos financeiros assumidos pela empresa o que aponta para uma alta necessidade de capital de giro, ou seja, alta necessidade de recursos que se transformem rapidamente em caixa e equivalentes de caixa para quitação de seus compromissos/passivos.

Além disso, destaque também deve ser dado ao fluxo de caixa das atividades de investimento. Verificou-se ao longo destes anos uma baixa capacidade de investimento da MGS confirmando, mais uma vez, a crise financeira que impacta a empresa em decorrência, especialmente, da crise fiscal que impacta o Estado de Minas Gerais.

Entretanto, a debilitada saúde financeira da MGS assombra sua capacidade de investimento nas suas frentes de serviços com, por exemplo, aquisição de máquinas e equipamentos e treinamentos de empregados que possam auxiliar diretamente na prestação de serviços de qualidade.

Na tabela 15 verifica-se, com base na análise dos ativos da empresa que, ao longo dos últimos anos ocorreu uma troca entre os caixas e equivalentes de caixa e as contas a receber de clientes, movimento esse que também comprova os resultados financeiros deficitários da MGS, ou seja, a crise financeira por quem passa a MGS ao longo dos últimos dois anos, conforme elucidado também na Demonstração dos Fluxos de Caixa (DFC).

Além disso, elucida-se também o baixo ativo permanente (imobilizado, investimentos e intangível) da empresa, justificado pelos baixos investimentos realizados ao longo dos últimos anos. Destaque para o fato de que, a capacidade de investimentos da empresa está estreitamente relacionada com a sua capacidade de prestação de serviços de qualidade, grande interesse do contratante, o Estado de Minas Gerais e, especialmente, da sociedade.

Tabela 15: Balanço Patrimonial da MGS dos anos de 2015, 2016 e 2017 (Ativo).

ATIVO	31/12/2017	31/12/2016	31/12/2015
ATIVO CIRCULANTE	167.658.243	173.087.196	155.317.234
Caixa e equivalentes de caixa	5.849.059	24.975.458	68.104.613
Contas a receber de clientes	132.624.385	115.491.753	51.737.180
Tributos a recuperar	11.738.629	9.636.442	9.453.317
Estoques	2.515.946	2.289.155	2.506.078
Outros ativos circulantes	2.802.687	10.095.157	10.861.793
Bancos conta vinculada	2.876.819	2.876.802	3.882.788
Depósitos em Garantia (cauções)	63.141	-	2.484.802
Despesas do exercício seguinte	9.187.577	7.722.429	6.286.662
ATIVO NÃO CIRCULANTE	37.082.518	25.740.441	24.280.757
REALIZÁVEL A LONGO PRAZO	30.145.433	17.969.381	15.079.474
INVESTIMENTOS	1.201.604	1.201.604	1.201.604
IMOBILIZADO	3.465.298	4.211.275	4.876.285
INTANGÍVEL	2.270.183	2.358.182	3.123.394
TOTAL DO ATIVO	204.740.761	198.827.637	179.597.990

Fonte: Elaborada pelo autor, com base nos dados das Demonstrações Financeiras da MGS.

Já na tabela 16, verifica-se, com base na análise dos passivos da empresa que, grande parte das obrigações para com terceiros da empresa são provenientes das relações trabalhistas para com seus empregados além de suas relações tributárias com os fiscos federal, estadual e municipal.

Tabela 16: Balanço Patrimonial da MGS dos anos de 2015, 2016 e 2017 (Passivo).

PASSIVO e P. LÍQUIDO	31/12/2017	31/12/2016	31/12/2015
PASSIVO CIRCULANTE	137.549.520	128.381.869	121.951.580
Fornecedores	6.965.317	5.585.272	4.618.978
Contas a pagar	1.701.827	1.953.460	2.576.385
Obrigações tributárias	30.118.131	23.137.544	16.978.979
Salários e ordenados	26.994.988	22.131.148	21.161.621
Obrigações sociais a recolher	9.283.185	6.098.994	7.204.200
Outras obrigações	1.991.986	1.623.613	1.671.952
Provisões	59.502.545	51.958.750	49.208.381
Dividendos e jscsp a pagar	991.541	15.893.089	15.893.089
Garantias contratuais	-	-	2.637.993
PASSIVO NÃO CIRCULANTE	36.919.430	29.764.472	23.851.059
Obrigações do longo prazo	36.919.430	29.764.472	23.851.059
PATRIMÔNIO LÍQUIDO	30.271.811	40.681.296	33.795.352
Capital social	31.240.984	24.560.206	24.560.206
Aumento de capital	-	13.222.425	-
Reservas de lucros	-	2.898.666	9.235.146
Lucros ou prejuízos acumulados	-969.173	-	-
TOTAL DO PASSIVO	204.740.761	198.827.637	179.597.990

Fonte: Elaborada pelo autor, com base nos dados das Demonstrações Financeiras da MGS.

A avaliação dos passivos da empresa elucida também a alta dependência de capital de terceiros, neste caso, correspondente basicamente às obrigações para com seus empregados, o que aponta para alta necessidade de capital de giro.

6.4 Análises dos impactos e consequências do atraso nos estágios de reconhecimento das despesas públicas para a MGS e para a sociedade

O atraso nos estágios de reconhecimento da despesa pública acarreta em várias consequências negativas, dentre elas a constituição de Perdas Estimadas para Créditos de Liquidação Duvidosa (PECLD). Ou seja, além do impacto negativo no resultado financeiro com a não entrada tempestiva de recursos no caixa da empresa, a constituição de perdas para as faturas “antigas” que perderam qualidade impacta negativamente o resultado econômico da empresa (faturas antigas significam faturas com vencimento superior a 360 dias).

Analisando a tabela 17 verifica-se que ao longo dos últimos 3 anos o valor de PECLD constituídas sofreu significativa redução o que aponta para a melhoria de qualidade do “contas a receber” da MGS. Destaque para a redução de forma concomitante com o aumento do faturamento e o significativo aumento do “contas a receber” da MGS.

Tabela 17: Perdas Estimadas para Créditos de Liquidação Duvidosa x Faturas em aberto – 2015, 2016 e 2017.

<i>PECLD</i>				
<i>Ano</i>	<i>Valor Constituído PECLD</i>	<i>Valor do Contas a Receber em 31/12</i>		<i>(%) PECLD / Faturas em aberto</i>
		<i>Faturas em aberto</i>	<i>Contas a receber</i>	
2015	6.893.881	58.631.061	51.737.180	11,8%
2016	5.955.246	121.447.000	115.491.753	4,9%
2017	4.825.974	137.450.359	132.624.385	3,5%

Fonte: Elaborada pelo autor, com base nos dados das Demonstrações Financeiras da MGS.

Destarte, corroborando com os resultados apresentando nas tabelas anteriores, elucidada-se o impacto econômico das PECLD nos anos de 2015, 2016 e 2017. Analisando o resultado econômico apresentado pela MGS e, excluído o impacto das PECLD verifica-se que a MGS apresentaria resultado melhor nos últimos 3 anos da ordem de R\$ 17,7 milhões. Ou seja, os resultados de 2015, 2016 e 2017 somam R\$ 2,9 milhões de déficit. Desconsideradas as PECLD constituídas nestes 3 anos, o resultado somaria R\$ 14,8 milhões de resultado econômico positivo, com melhor distribuição de dividendos para o Estado de Minas Gerais que poderia reinvestir esses resultados em serviços prestados que atenderia aos anseios de toda a sociedade.

Tabela 18: Resultado Líquido MGS x Dividendos/JSCP x PECLD – 2015, 2016 e 2017.

<i>RESULTADO MGS x DIVIDENDOS/JSCP x PECLD</i>			
<i>Descrição</i>	<i>2015</i>	<i>2016</i>	<i>2017</i>
Resultado MGS	(5.917.913)	6.885.945	(3.867.838)
PECLD	6.893.881	5.955.246	4.825.975
Dividendos e JSCP	-	6.885.945	-
Resultado sem PECLD	975.968	12.841.191	958.137

Fonte: Elaborada pelo autor, com base nos dados das Demonstrações Financeiras da MGS.

Por fim, após a análise dos dados coletados e resultados apresentados, pretende-se, no próximo capítulo, apresentar as considerações finais.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo procurou evidenciar os efeitos decorrentes do atraso nos estágios de reconhecimento da despesa pública por parte dos órgãos e entidades do Estado de Minas Gerais para a MGS, seu faturamento, fluxo de caixa, necessidade de capital de giro e capacidade de investimentos. Entende-se que, o atraso nos estágios de reconhecimento da despesa pública, quais sejam, empenho, liquidação e pagamento pode prejudicar o caráter de celeridade de Administração Indireta caracterizada neste estudo pela MGS, empresa pública.

As fases de reconhecimento das despesas públicas: o empenho, a liquidação e o pagamento, em conjunto com os instrumentos de planejamento orçamentário e os princípios orçamentários se caracterizam como as principais referências que justificam a pertinência do presente estudo, além da LRF que passou a ser um código de conduta para os gestores públicos que devem obedecer aos princípios do equilíbrio das contas públicas e de uma gestão orçamentária e financeira responsável.

O estudo realizado demonstrou que os atrasos nos estágios de reconhecimento da despesa pública distanciam o “contas a pagar” do Estado de Minas Gerais do “contas a receber” da MGS. Ou seja, os atrasos na confecção dos empenhos e na liquidação das despesas distorcem o reconhecimento das obrigações do Estado de Minas Gerais no que tange os serviços prestados pela MGS.

Neste âmbito, verificou-se também que, com a implantação do Contrato Corporativo junto aos órgãos e entidades do Estado de Minas Gerais houve substancial melhora no fluxo de empenhos e liquidações com a redução da distância entre as faturas em aberto da MGS e os saldos de despesa empenhada e despesa liquidada junto a MGS. Elucida-se, desta forma, que a centralização da gestão contratual na SEPLAG/CSC contribui de forma direta para este movimento no fluxo de reconhecimento das despesas públicas, apesar da gestão orçamentária e financeira ser realizada individualmente por cada órgão, sem alterações ou intervenções diretas por parte da SEPLAG.

Destaca-se que, a gestão centralizada via contrato corporativo simplificou e padronizou várias tratativas contratuais da MGS para com os órgãos e entidades da administração direta. Conforme demonstrado, verificou-se que o número de faturas emitidas

reduziu relevantemente o que impacta positiva e diretamente os processos de empenho e liquidação das despesas públicas. Além disso, a padronização dos postos de serviços via Contrato Corporativo além da cobrança de itens por eventos possibilitou maior assertividade e transparência nas relações contratuais entre a MGS e os órgãos e entidades do Estado de Minas Gerais.

Esta evolução nos leva a inferir que desde a implantação do Contrato Corporativo, em setembro de 2016, o “contas a receber” da MGS sofreu relevantes e positivas variações levando-o à significativa melhoria de qualidade dada a redução no volume e somatório de faturas em aberto com vencimento superior a 180 dias (faturas antigas). Concomitantemente, elucida-se também a melhoria de qualidade no processo de reconhecimento das despesas públicas dada a redução na distância entre os saldos de faturas em aberto e os saldos de despesas empenhadas e, principalmente, liquidadas, que estão prontas/habilitadas para pagamento.

Além disso, verificou-se também a estrutura de capital da MGS analisando sua necessidade de capital de giro, concomitantemente, a sua capacidade de investimentos. A partir das análises realizadas, infere-se que, a MGS possui alta necessidade de capital de giro dadas as características de seus compromissos financeiros, comuns a uma empresa prestadora de serviços.

Grande parte do fluxo de saída de recursos financeiros da empresa é relacionada com amarras legais, sendo, os salários e encargos definidos na CLT e os tributos, sejam eles federais (INSS, FGTS, PIS, COFINS, IRRF, IRPJ, CSLL), estaduais (IPVA) e municipais (ISSQN) exigem alta necessidade de capital de giro dada a impossibilidade de negociações de prazos para pagamento das suas obrigações. Estes eventos exigem tratamento diferenciado por parte do Estado de Minas Gerais no que tange pagamentos tendo em vista que, o não recebimento tempestivo de faturas pode ocasionar em pagamentos de multas e juros para os tributos além de ações trabalhistas para os salários e encargos previstos na CLT, inviabilizando as operações da empresa e, consecutivamente, seu resultado.

Ressalta-se, neste sentido que, o Estado de Minas Gerais, além de principal cliente é o acionista majoritário da MGS, detentor de 99% das ações da empresa. Sendo assim, resultados positivos da MGS significam retornos financeiros para o Estado de Minas

Gerais via recebimentos de dividendos ou juros sobre o capital próprio que podem ser revertidos no financiamento de novas políticas públicas para a sociedade.

Destarte, destaca-se também que, por se tratar de empresa pública, espera-se que a MGS preste serviços de qualidade aos seus clientes a um preço competitivo com o mercado, proporcionando entrega dos serviços efetivamente contratados pelos órgãos e entidades do Estado de Minas Gerais com também efetiva redução de custos, em observância, especialmente, ao quesito celeridade. Este círculo virtuoso proporcionará melhorias no fluxo contratual entre a MGS e seus clientes, sendo que, o agente beneficiado dessas melhorias é a sociedade.

Por fim, destaca-se também que, a MGS exerce atividades meio aos órgãos e entidades do Estado de Minas Gerais. Ou seja, se essas atividades meio são bem executadas aumentam exponencialmente a probabilidade ou possibilidade das atividades estatais, estrategicamente delineadas em suas políticas públicas, com detalhamento e financiamento definidos nos instrumentos de planejamento orçamentários, PPA, LDO e LOA sejam executadas com sucesso e atendam com eficiência, eficácia e, em especial, sejam efetivas no atendimento às necessidades da sociedade.

Espera-se que este estudo possa estimular outras reflexões e contribuições para o tema considerando que a exigência de uma gestão responsável e sustentável, sob a ótica fiscal, requer atenção às relações existentes entre investimentos e seus desdobramentos nas despesas de custeio nos orçamentos públicos, que se estendem à todas as políticas públicas de Estado.

REFERÊNCIAS

ASSAF NETO, A. **Finanças Corporativas e Valor**. 2ª ed., 2. reimpressão – São Paulo: Atlas, 2006.

BARCELOS, A. O. *et al.* **Manual de contabilidade aplicada ao setor público**. 6ª ed. 2014.

BRASIL. **Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal**, de 17 de março de 1964. Brasília, DF, março 1964.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, de 05 de outubro de 1988. **Constituição (1988)** Brasília, DF, outubro 1988.

BRASIL. Lei Complementar n. 101, de 04 de maio de 2000. **Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF**. Brasília, DF, maio 2000.

BRASIL. Estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, de 30 de junho de 2016. **Lei das Estatais (Lei 13.303/16)**. Brasília, DF, junho 2016.

CAMPOS, A. M. **Accountability**: quando poderemos traduzi-la para o português? Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, fev./abr. 1990.

GIACOMONI, J. **Orçamento Público**. 13ª ed. São Paulo: Atlas, 2005.

GIACOMONI, J.; PAGNUSSAT, J. L. **Planejamento e Orçamento governamental**. Coletânea - Volume 2. ENAP. 2007. Brasília, DF. Disponível em: <http://neci.ffe.ch.usp.br/sites/neci.ffe.ch.usp.br/files/Colet%C3%A2nea%20Planejamento%20e%20Or%C3%A7ament%20ENAP%20-%20O%20ciclo%20or%C3%A7ament%C3%A1rio.pdf>. Acesso em: 18/01/2018.

GROF, R. JUS notícias. **O orçamento público e o exercício da cidadania**. 2014. Disponível em: <http://jus.com.br/artigos/33825/orcamento-publico-e-o-exercicio-da-cidadania>. Acesso em: 04/12/2017.

KOHAMA, H. **Contabilidade Pública: Teoria e Prática**. 11. Ed. São Paulo: Editora Atlas S.A., 2010.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. **Fundamentos de Metodologia Científica**. São Paulo: Editora Atlas, 6ª Ed., 2007.

MARION, J. C. **Contabilidade Básica**. 9ª ed. – São Paulo: Atlas, 2008.

OLIVEIRA, F. A. de. **Economia e Política das Finanças Públicas: Uma abordagem crítica da teoria convencional, à Luz da economia brasileira**. 2001.

OLIVIERI, A. C. UOL Educação – Cidadania. **Administração Indireta: entidades que prestam serviços públicos**. 2007. Disponível em: <https://educacao.uol.com.br/disciplinas/ci>

[dadania/administracao-indireta-entidades-que-prestam-servicos-publicos.htm](#). Acesso em: 02/12/2017.

SANCHES, Osvaldo M. **Dicionário de orçamento, planejamento e áreas afins**. Brasília. Ed. Prisma, 1997.

SANTOS, G. S.; MARQUES, V. E.; GOUVEIA, J. A. R. **A importância do Orçamento na Contabilidade Pública**. Revista Científica Semana Acadêmica, v. 01, 2013.

SEBRAE. O que é e como funciona o capital de giro? Disponível em: <<http://www.sebrae.com.br/sites/PortalSebrae/artigos/o-que-e-e-como-funciona-o-capital-de-giro,a4c8e8da69133410VgnVCM1000003b74010aRCRD>>. 2018. Acesso em: 07/12/2018.

SILVA, A. A. **Gestão Financeira: um estudo acerca da contribuição da contabilidade na gestão do capital de giro das médias e grandes indústrias de confecções do Estado do Paraná**. 2002. 183 f. Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2002. Disponível em: <<file:///C:/Users/Public/Downloads/DISSERTACAOangelo.pdf>>. Acesso em: 06/12/2018.

XEREZ, S. R. D. **A Evolução do Orçamento Público e Seus Instrumentos de Planejamento**. Revista Científica Semana Acadêmica, v. 01, p. 01-10, 2013.