

A EXPERIÊNCIA MINEIRA NA INTEGRAÇÃO DA GESTÃO ORÇAMENTÁRIA À GESTÃO DAS COMPRAS PÚBLICAS: SOLUÇÕES PARA O CONTROLE DA MARGEM DE REALIZAÇÃO DE NOVAS DESPESAS

Aline Martins Ribeiro Tavares Rezende
André Abreu Reis
Jean Mattos Duarte



A EXPERIÊNCIA MINEIRA NA INTEGRAÇÃO DA GESTÃO ORÇAMENTÁRIA À GESTÃO DAS COMPRAS PÚBLICAS: SOLUÇÕES PARA O CONTROLE DA MARGEM DE REALIZAÇÃO DE NOVAS DESPESAS

Aline Martins Ribeiro Tavares Rezende
André Abreu Reis
Jean Mattos Duarte

RESUMO

O orçamento público, preocupado com a eficiência na aplicação dos recursos incorporou importantes técnicas de programação orçamentária ao longo das últimas décadas permitindo um maior controle e rigor dos gastos. Porém, na prática, o grande desafio é produzir ganhos qualitativos no processo orçamentário através da transparência e eficiência alocativa, priorizando despesas e garantindo o equilíbrio fiscal. Nesse sentido a redução do distanciamento existente entre a gestão orçamentária e a gestão de compras públicas passou a ser uma das principais frentes de atuação do Governo de Minas Gerais para aprimorar a qualidade do gasto público, uma vez que é crescente a parcela consumida pelas despesas contratuais no orçamento discricionário estadual. O objetivo do artigo é demonstrar a experiência recente de Minas Gerais na integração da programação orçamentária das despesas contratuais à execução do orçamento público, permitindo a identificação das reservas orçamentárias para futuros comprometimentos.

Palavras-chave: Finanças públicas. Orçamento público. Lei de Responsabilidade Fiscal. Contratos administrativos. Licitações. Margem de expansão fiscal.



1 INTRODUÇÃO

Os gastos públicos expressam a principal peça de atuação dos governos, por meio do qual podem ser evidenciadas as prioridades adotadas, no que se refere às prestações de serviços públicos e os principais investimentos a serem realizados.

A multiplicidade de papéis e funções atribuídas ao Estado ao longo do século XX foi responsável, em grande medida, por moldar a composição e o tamanho dos gastos públicos. O crescimento significativo das despesas em países de todo o mundo, revelou, em maior ou menor grau, a dimensão da atuação governamental frente à crescente complexidade dos sistemas econômicos e sociais. A ampliação da base de financiamento das políticas públicas esteve assim intrinsecamente relacionada à dinâmica de crescimento dos gastos públicos, determinando trajetórias ascendentes, especialmente nas últimas décadas. (CHEVITARESE, 2009)

No Brasil, as despesas públicas aumentaram substancialmente a partir do final da década de 1980, devido, principalmente, às implicações do novo arranjo federativo instituído pela Constituição Federal de 1988 (AFONSO, 1996). O desajuste na combinação do aumento de responsabilidades com o frágil aprimoramento de mecanismos de financiamento, expôs a deterioração do quadro fiscal de estados e municípios. O instrumento mais representativo das tentativas de engendrar um maior controle e ajustamento das finanças públicas dos entes federativos foi a promulgação, em maio de 2000, da Lei Complementar nº 101, a chamada Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que dispunha sobre normas de gestão fiscal, direcionadas especialmente para o controle e equilíbrio fiscal. (LOPREATO, 2002; OLIVEIRA, 2009).

A partir de então, o tema gestão fiscal responsável e transparente tem dominado a agenda brasileira e os esforços dos gestores públicos. No contexto de ajuste, a qualidade do orçamento público pode conferir maior potencialidade de desempenho do gasto, evitando desperdícios e potencializando resultados.

Embora a dinâmica orçamentária já aponte para um maior controle e rigor dos gastos públicos, a prática revela que muitas mudanças ainda devem ser engendradas.



O grande desafio é produzir ganho qualitativo no processo orçamentário através da transparência e eficiência alocativa. Nesse sentido, passo importante para o avanço na qualidade da aplicação dos recursos públicos é reduzir o distanciamento existente entre a dinâmica de contratualização das despesas frente à dinâmica orçamentária, tendo em vista o crescente engessamento dos orçamentos públicos e a reduzida margem fiscal para despesas discricionárias.

O presente artigo demonstra a experiência recente do Estado de Minas Gerais de integração da programação orçamentária das despesas contratuais à execução do orçamento público, permitindo a identificação das reservas orçamentárias disponíveis para futuros comprometimentos.

Entende-se que a introdução de mecanismos de controle da aderência das despesas contratuais à disponibilidade orçamentária, visto serem estas parte considerável de toda a despesa gerenciável do orçamento estadual, permite proporcionar eficiência na ação alocativa, bem como fornecer subsídios importantes para uma gestão fiscal responsável.

Assim, para maior compreensão desse trabalho, têm-se como objetivo geral discutir a importância da aderência da dinâmica de contratações públicas à dinâmica orçamentária a partir da experiência do Estado de Minas Gerais de integração dos processos corporativos de compras e orçamentação. Como objetivos específicos pretende-se descrever o processo de integração da programação orçamentária das despesas contratuais à execução do orçamento público, bem como os mecanismos e ferramentas utilizadas na sua formatação e identificar fragilidades e potencialidades da integração desses processos.

Para isso, foi realizada uma análise da literatura e da legislação vigente sobre a matéria com a identificação das lacunas existentes e que subsidiaram a proposta de solução adotada no Governo de Minas Gerais, bem como a sua respectiva apresentação.



2 GASTOS PÚBLICOS E A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

A grave crise econômica e de aceleração inflacionária vivida pelo Brasil nos anos de 1980, fez com que as despesas públicas aumentassem consideravelmente, principalmente pela despesa com o serviço da dívida, decorrente do endividamento na década de 1970, e da alta taxa de juros americana. Nos anos seguintes, segundo Oliveira (2009), o dismantelamento do governo ditatorial revelaria ao país um Estado falido, desestruturado institucional e financeiramente e imerso em déficits gigantescos.

A abertura política que se seguiu ao fim do regime ditatorial inspirou o ideário de redemocratização, de modo que em 1988 a constituinte elabora uma nova Constituição. A crescente luta pelos direitos sociais, principalmente quando da abertura do regime político, refletiu na ampliação dos direitos de cidadania na feita da Carta, que ampliou os direitos sociais e apontou novas diretrizes de descentralização tributária. A repartição do bolo tributário entre governo federal, estados e municípios, no entanto, não cuidou de conciliar a descentralização com a ampliação dos direitos sociais, uma vez que a descentralização de recursos não foi acompanhada de uma adequada descentralização de encargos entre os governos e de mecanismos de cooperação intergovernamental, gerando situações de constante desequilíbrio orçamentário (OLIVEIRA; REZENDE, 2005).

O instrumento mais representativo das tentativas da União de imprimir um maior controle e ajustamento das finanças públicas dos entes federativos foi a promulgação, em maio de 2000, da Lei Complementar nº 101, a chamada Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). A LRF dispunha sobre normas de gestão fiscal, direcionadas especialmente para o controle e equilíbrio fiscal. Mediante a real possibilidade de severas punições, a exigência de responsabilidade na gestão das finanças das administrações públicas contribuiu para um maior controle, planejamento e transparência das contas públicas (LOPREATO, 2002; OLIVEIRA, 2009).

A despeito dos avanços obtidos com a publicação da LRF e dos ajustes alcançados na década de 2000, verificou-se que, especialmente nos Estados, o ajuste foi pautado menos pela redução de gastos e mais pelo crescimento da arrecadação. Ademais, nos períodos de expansão das receitas observou-se



concomitante ampliação das despesas, decorrentes das vinculações entre elas (receitas e despesas), não se observando o movimento contrário em períodos de recessão econômica (SANTOS, 2010).

Nesse diapasão, ficaram ainda mais evidentes os sérios problemas estruturais enfrentados pelas finanças públicas brasileira, especialmente com o aumento da rede de proteção social pela CF/88 que não criou respectivas bases de financiamento desses gastos.

2.1 Responsabilidade e equilíbrio fiscal

A expansão dos gastos de natureza contínua nos orçamentos públicos brasileiros, apoiada na ampliação da receita tributária, acabou por gerar um esvaziamento das fontes de financiamento público, comprometendo a disposição dos entes federados, sobretudo Estados e Municípios, em dinamizar seus processos de crescimento socioeconômico, ficando evidente a incapacidade de expandir os gastos em saúde, educação, segurança pública e habitação, dentre outros, à níveis internacionais (LOPREATO, 2002).

Segundo Oliveira & Riani (2004), no Estado de Minas Gerais

o elevado grau de engessamento do orçamento, reflexo da elevada participação das despesas de caráter obrigatório em sua estrutura, porque garantidas por alguma norma constitucional, legal ou contratual - despesas com pessoal (ativos e inativos), despesas com os juros da dívida renegociada com a União, despesas com transferências de recursos para a Fapemig etc. – deixava recursos livres extremamente reduzidos, cerca de 16% da Receita Corrente Líquida RCL), para o financiamento das despesas requeridas para manter em funcionamento a administração do estado e para a realização de seus gastos com investimentos.

O contexto de crise fiscal exigiu medidas rigorosas de ajuste de modo que o Estado alcançou o equilíbrio das contas públicas e o saneamento dos déficits orçamentários. Segundo Santos (2010) em estudo realizado nos diversos Estados brasileiros sobre a sustentabilidade financeira pós implantação da LRF, “em 2002, o Estado de Minas Gerais ocupava a última posição do país em margem para investimentos, passando para a 13^a posição em 2008 e oitava em 2009”.



O alcance do equilíbrio fiscal e da responsabilidade na gestão pública em Minas Gerais representou um passo importante na consolidação de um processo de sustentabilidade financeira frente a cenários de difícil negociação de reformas tributárias e de pouca margem para ampliação da carga tributária. No entanto, sob o ponto de vista estrutural das despesas públicas, o engessamento orçamentário e o excesso de vinculações de receitas são fenômenos que ainda afligem grande parte dos orçamentos públicos exigindo dos gestores criatividade e ousadia na condução das finanças públicas.

2.2 Instrumentos de controle da despesa na Lei de Responsabilidade Fiscal e as fragilidades na sua aplicação

A década de 1990 foi marcada por avanços na legislação fiscal brasileira, notadamente no controle das contas públicas de Estados e Municípios, com o objetivo de criar limites fiscais mais claros e objetivos para a atuação dos governantes. Tentativas anteriores fracassaram pela ausência de mecanismos de *enforcement* que garantissem que os entes federados cumprissem seus compromissos frente à União a cada renegociação de suas dívidas. Com a estabilização da moeda ficou exposta a real situação fiscal vivida pelos estados que passaram a apresentar sucessivos déficits levando à necessidade de uma nova rodada de renegociação de suas dívidas. (ABRUCIO; COSTA, 1999.)

Este processo traçou a trajetória para que em 2000 fosse sancionada a Lei nº 101/2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal. Entre seus principais pontos destacam-se o estabelecimento de limites para despesa de pessoal, contratação de operações de crédito, limitações de empenho, renúncia de receita, controle do endividamento, controle da expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado e a transparência de informações fiscais que passaram a ter publicação periódica durante o exercício em execução. Com a sua edição a administração pública passou a conviver com parâmetros de controle fiscal que pudessem trazer garantias à sustentabilidade financeira dos governos.



O Capítulo IV da Lei de Responsabilidade Fiscal dispõe sobre a despesa pública no tocante a geração de despesas, despesas obrigatórias, despesas de pessoal e seus limites e despesa da seguridade social. Alguns pontos relativos à redação dos dispositivos constantes do Art. 16 merecem destaque no que tange à forma, mas a interpretação do seu conteúdo aponta para a premissa fundamental deste trabalho que é do controle das despesas contratuais e das transferências voluntárias principalmente no que se refere à sua plurianualidade.

O Art. 16 da LRF assim dispõe:

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I – estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;

II – declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 1º Para os fins desta Lei Complementar, considera-se:

I – adequada com a lei orçamentária anual, a despesa objeto de dotação específica e suficiente, ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício;

II – compatível com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, a despesa que se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições.

Quanto ao caput e incisos, pode se depreender que:

- para as ações governamentais realizadas ordinariamente que não forem “criadas, expandidas ou aperfeiçoadas” como no caso de simples provimento de ensino básico, atendimento primário em saúde ou policiamento ostensivo, não há previsão da avaliação sugerida no dispositivo, o que nos levaria a crer que somente na assunção de novas obrigações ou de renovações contratuais é que seriam feitas avaliações desta natureza;
- a estimativa de impacto orçamentário-financeiro deve ser registrada e consolidada de forma a deixar claro ao ordenador a margem disponível para contratações naquele exercício e nos subsequentes;



- a declaração do ordenador da despesa pode se constituir como garantia para a execução da despesa no ano em que assumir o compromisso, mas ele próprio não pode oferecer garantias relativas ao exercício subsequente, ato que deverá ser observado e acompanhado pelo órgão central de orçamento e finanças do governo.

Ainda sobre o artigo 16, com relação ao § 1º é importante considerar que dado o número extenso de dotações orçamentárias que constam na Lei Orçamentária Anual (LOA), o ordenador de despesa necessita de auxílio para sua própria segurança no que diz respeito ao controle do valor total comprometido nas diversas despesas, considerando que o comprometimento não se refere somente àquelas despesas já empenhadas, mas também àquelas, por exemplo, já contraídas por meio de contratos administrativos.

Destaque-se que na maioria dos sistemas de administração financeira há restrições a emissão de empenhos, registro de liquidações e realização de pagamentos em valores superiores ao crédito orçamentário que lhe faz face, ao contrário das contratações, sobre as quais não é prática haver sistemas de informação que controlem o saldo contratado em relação ao crédito disponível.

O atendimento à exigência do inciso II do art. 16, por sua vez, impõe aos gestores um grande desafio, pois com a ausência de regulamentação do parágrafo 9º do art. 165¹ da Constituição Federal de 1988 (CF/88), a forma e conteúdo tanto do Plano Plurianual (PPA) como da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) não foram definidos. Com isso, não se tem determinado com clareza quais informações devem estar contidas nos Planos Plurianuais e no Anexo de Metas e Prioridades da LDO em que se possa garantir segurança fiscal de médio prazo ao se afirmar a compatibilidade com os planos.

Ademais, oportuno observar o inciso I do § 4º:

¹ Art. 165, § 9º – Cabe à lei complementar:

I – dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual;

II – estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta bem como condições para a instituição e funcionamento de fundos.



Art. 16

(...)

§ 4º As normas do caput constituem condição prévia para:

I – empenho e licitação de serviços, fornecimento de bens ou execução de obras (grifo nosso).

Considera-se, então que é condição indispensável para a realização de licitações e por consequência a celebração de contratos, a estimativa e análise prévia que irão subsidiar a declaração do ordenador de despesas cabendo avaliar não somente os montantes empenhados do crédito orçamentário, mas também saldos contratuais existentes e outras licitações em andamento que impactarão a mesma dotação orçamentária. Ou seja, antes de qualquer processo licitatório deve haver ampla análise da capacidade do governo de honrar seus compromissos de médio prazo.

2.3 Despesas obrigatórias de caráter continuado e contratos plurianuais

Uma das preocupações do arcabouço normativo vigente é regular a realização de despesas que perpassam os exercícios financeiros e, portanto devem ser avaliadas e monitoradas pelos gestores públicos com vistas a garantir a sustentabilidade fiscal. Dado que o presente artigo tem o foco nas despesas contratuais que impactam o orçamento fiscal ao longo do tempo faz-se necessário caracterizar as despesas continuadas, à luz da LRF e da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, a chamada Lei de Licitações, para entendimento de suas principais diferenças conceituais. Contudo, este trabalho não tem a pretensão de esgotar o debate e nem de elucidar todos os aspectos atinentes a esta controversa matéria.

Consoante o art. 17 da LRF, “Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios”.

A Lei de Licitações, por sua vez, a qual ampara grande parte da despesa pública discricionária, dispõe sobre a possibilidade da administração contratar despesas cuja duração dos contratos ultrapasse o exercício. Uma análise mais



pormenorizada do disposto no caput do art. 57 da Lei nº 8.666/93 e em seus incisos revela que foi estabelecido como regra geral que os contratos não poderiam ter duração superior a vigência do orçamento fiscal, ou seja, via de regra, todas as contratações deveriam se encerrar em 31 de dezembro.

No entanto, a própria norma também já estabelece exceções à regra, com vistas à vantajosidade, satisfação das necessidades da Administração para atendimento à dinâmica da máquina pública e o próprio interesse público, permitindo, assim, a assunção de despesas contratuais que venham a gerar impactos fiscais em mais de um exercício financeiro.

É o caso da faculdade prevista no inciso I do art. 57 da referida lei. Com o fortalecimento dos PPAs em diversos entes, a exemplo do Estado de Minas Gerais, contemplando praticamente a totalidade dos projetos e entregas, a restrição de vigência dos contratos à vigência dos créditos orçamentários praticamente deixa de existir.

Adicionalmente, o inciso II do art. 57 da mesma lei, permite que a duração dos chamados contratos de serviços de natureza continuada estenda até o limite de sessenta meses, atendidos os requisitos legais.

Neste ponto, cabe diferenciar a despesa obrigatória de caráter continuado prevista na LRF dos serviços prestados de forma contínua previstos na Lei nº 8.666/93. Estes últimos, segundo Mendes (2002) “são aqueles serviços auxiliares, necessários a Administração para o desempenho de suas atribuições, cuja interrupção possa comprometer a continuidade de suas atividades e cuja contratação deva estender-se por mais de um exercício”. Enquanto a despesa obrigatória pode estar relacionada a salários, benefícios assistenciais, programas aprovados em lei e obrigações constitucionais, os serviços continuados podem ser representados pelos serviços de vigilância, limpeza, manutenção, dentre outros.

Considerando tais hipóteses, além das sucessivas prorrogações, há a possibilidade inclusive, de contratos serem celebrados com vigência inicial superior ao exercício fiscal, gerando um comprometimento futuro que obrigatoriamente deve ser controlado e previsto em orçamentos posteriores.



Em última instância a determinação futura de despesas por decisões passadas ocorre na própria abertura do serviço público independente de seu conjunto de despesas se adequar ou não àquelas previsões de contratos plurianuais arroladas no art. 57 da Lei nº 8.666/93 e no art. 17 da Lei Complementar nº 101/00, exatamente no espírito do que determina art. 16 desta última com a “criação, expansão ou aperfeiçoamento da ação governamental”. Ou seja, mesmo não sendo “obrigatória de caráter continuado” ou passível de contratualização plurianual, existem despesas, que por sua natureza, existirão enquanto o serviço público não se encerrar, como, por exemplo, pagamento de diárias de viagens nas ações de fiscalização.

Este contexto falseia a análise de que há larga margem a se decidir no processo de elaboração do orçamento público. Isso porque as decisões são cotidianamente tomadas por gestores e políticos que restringem (ou acabam) com a margem de decisão futura fazendo com que a execução orçamentária se torne um jogo complexo de acomodações de novas despesas e daquelas decididas em até quatro anos antes, conforme o PPA.

Entende-se, então, que a introdução de mecanismos de controle da aderência das despesas contratuais à disponibilidade orçamentária, permite proporcionar eficiência na ação alocativa, bem como fornecer subsídios importantes para uma gestão fiscal responsável.

2.4 Engessamento orçamentário e margem fiscal para expansão da atividade estatal

É tema extensamente debatido na literatura² o quanto a margem de decisão dos governantes foi reduzida dado o imenso número de vinculações constitucionais e legais do orçamento público.

Dessa forma, pode-se elencar como obrigações líquidas dos governos as despesas de pessoal, despesas com o serviço da dívida, as transferências constitucionais, os gastos mínimos com saúde e educação (e com a pesquisa científica e tecnológica, no caso de Minas Gerais). De maneira abrangente o saldo destas obrigações em relação à receita disponível constituiria a margem discricionária para assunção de novas obrigações e desenvolvimentos das políticas públicas para a realização de seus custeios e investimentos.

² Ver VELOSO (2006); LIMA (2005); ROCHA (2006).



O fato das reflexões e dos mecanismos necessários à produção desta resposta não estarem desenvolvidos pode levar a um pensamento de que a despesa é ampliada de tal forma que pode não mais existir margem à sua ampliação sem que se saiba disso. Diariamente são tomadas decisões desde os grandes projetos às ordinárias recontrações de despesas de manutenção da administração quem reduzem esta margem fiscal sem que sejam analisados se os orçamentos futuros as comportarão.

A ausência de controle e monitoramento do fluxo das despesas contratuais e transferências voluntárias, de forma integrada, podem trazer para o planejamento de políticas públicas e para a gestão fiscal os riscos levantados a seguir:

- os governos divulgam informações sobre margem de despesas discricionárias³ quando, na verdade, esta margem já está reduzida pelas despesas contratadas e com obrigações definidas gerando a falsa sensação de discricionariedade na alocação dos recursos;
- as obrigações decorrentes dos contratos podem perpassar quatro exercícios financeiros quando estas despesas forem relativas a programas de duração continuada, ou nas demais hipóteses previstas no art. 57 da Lei nº 8.666/93, reduzindo, assim, a margem de novas escolhas futuras sem que seja claramente monitorada;
- o fato da despesa contratual não estar incluída no rol de despesas obrigatórias de caráter continuado gera a impressão de que constitui margem de despesas que pode ser contingenciada o que não é uma verdade absoluta, principalmente para os serviços continuados;
- a ausência de monitoramento constante do volume global das despesas contratuais pode levar aos gestores a comprometerem 100% ou mais dos orçamentos porvir (numa eventual queda de receita ou revisão de créditos orçamentários) sem suporte de subsídios adequados para tomarem tais decisões;

3 Margem apresentada no demonstrativo de que trata o inciso V do § 2º do art. 4º da Lei Complementar n. 101/2000.



- as escolhas por novas alocações, novos investimentos e políticas públicas podem ter restrição muito superior à conhecida pelos gestores gerando riscos às políticas e investimentos em andamento, na medida em que novas escolhas são feitas sem a análise de obrigações contratuais de médio prazo;
- dado o extenso número de dotações orçamentárias e de contratos assinados nos governos, a ausência de controle eletrônico por meio dos sistemas corporativos do comprometimento de cada dotação com os contratos a que faz face pode acarretar a geração de obrigações em valores superiores ao total orçado em cada dotação;
- a sobreposição de comprometimentos de contratos e/ou transferências voluntárias à conta de uma dotação orçamentária pode comprometer o fluxo das parcelas de transferências voluntárias para implantação de políticas ou para obras públicas dos convenientes; e
- a possibilidade de inclusão de créditos de distintas dotações orçamentárias num mesmo contrato e de cada dotação poder constar em diversos contratos, torna o controle dos saldos de créditos indispensável à mitigação de riscos de comprometimentos excessivos.

Não se sugere neste trabalho qualquer demérito às garantias contratuais.

Ao contrário, o que se levanta é que a ausência de monitoramento e de transparência destas informações possa por em risco as garantias dos fornecedores e contas públicas do ente federado contratante.

Portanto, a hipótese fundamental é que os entes federados não conhecem o montante global das obrigações contratuais que comprometem a sua margem de despesa discricionária no médio prazo.

A proposta é que sejam estabelecidos mecanismos de monitoramento dos contratos (e também de convênios) a fim de que possam ser geridos no seu conjunto e, conseqüentemente, aprofunde-se a segurança fiscal das escolhas feitas no setor público.

Assim, em que pese os avanços na gestão orçamentária e no campo das licitações e contratações públicas, ainda há lacunas a serem preenchidas nas interseções entre essas duas áreas relevantes para a Administração de forma a subsidiar os controles e decisões decorrentes da problemática supracitada.



Como forma de suprir essa lacuna o Governo do Estado de Minas Gerais implantou soluções sistêmicas que visam uma maior integração entre a programação orçamentária do exercício e plurianual com a previsão dos comprometimentos orçamentários gerados a partir das contratações celebradas pelos diversos Órgãos e Entidades. Nesse contexto, as ferramentas de controle das contratações públicas funcionam como um mecanismo de aderência dessas despesas à execução orçamentária, tornando a confecção e execução da peça orçamentária mais transparente e aderente às despesas assumidas.

3 A EXPERIÊNCIA MINEIRA

O processo conduzido pela Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG)/MG, responsável pela elaboração e gestão do orçamento estadual, pautou-se no alinhamento da dinâmica orçamentária com a dinâmica de contratações públicas respondendo ao desafio de produzir ganho qualitativo no processo orçamentário através da transparência e eficiência alocativa.

Nas seções seguintes pretende-se lançar visão sobre as várias fases do projeto de integração, que perpassou desde a alteração na estrutura orgânica da SEPLAG/MG até a integração dos sistemas informatizados de compras e orçamento. Mais que uma funcionalidade instrumental, a integração de processos corporativos de compras e orçamento permitiu a identificação das reservas orçamentárias para futuros comprometimentos em compras e contratos, bem como identificou os valores e o momento de sensibilização do orçamento pelas despesas já contratadas, representando assim mais um importante avanço no trato das finanças públicas mineira.

Com a finalidade de garantir maior segurança fiscal para o governo do Estado de Minas Gerais, foram sugeridas as seguintes medidas:

- a) obrigatoriedade do estabelecimento de cronograma de execução orçamentária mensal, por dotação orçamentária, de cada contrato e convênios até a extinção da obrigação nos respectivos sistemas corporativos;



- b) a cada inclusão de solicitação e conseqüente homologação de processo de aquisição e assinatura de convênio o ordenador da despesa deve estabelecer o cronograma de execução plurianual e o sistema informará se o cronograma é compatível com a disponibilidade de crédito autorizado para a dotação orçamentária. Esta etapa poderia se caracterizar como um “pré-empenho” de forma que cada nova inclusão reduziria o “crédito a contratar”;
- c) gerenciamento dos comprometimentos orçamentários futuros de forma integrada entre o Sistema Integrado de Administração de Materiais e Serviços (SIAD), Sistema Integrado de Administração Financeira (SIADI)/MG e Sistema Integrado de Gestão de Convênios – Módulo Saída (SIGCON).

Com estes registros é possível monitorar a sensibilização orçamentária de um contingente importante da despesa pública e oferecer maior segurança à administração pública em relação às suas obrigações futuras bem como ao ordenador de despesa que se responsabiliza por cada assunção.

Nos capítulos que se seguem serão descritos os fundamentos das propostas bem como os detalhes necessários à sua implementação.

3.1 Antecedentes

No Estado de Minas Gerais, desde 2004, o registro de todo o processo de aquisição de bens de consumo, permanente ou serviço, deve ser efetuado inicialmente no Sistema Integrado de Administração de Materiais e Serviços (SIAD) por todo o Poder Executivo Estadual de forma obrigatória, facultada a utilização aos demais Poderes.

Conforme Decreto Estadual nº 45.018, de 20 de janeiro de 2009,

Art. 1º O Sistema Integrado de Administração de Materiais e Serviços - SIAD, instituído pelo Decreto nº 42.873, de 9 de setembro de 2002, tem como finalidade controlar o ciclo dos materiais, serviços e obras, desde a sua solicitação até a distribuição dos materiais de consumo, a baixa dos bens permanentes do patrimônio e a realização dos serviços e obras, e será gerido conforme o disposto neste Decreto.

§ 1º O SIAD é um sistema corporativo do Estado integrado aos demais sistemas corporativos estaduais e, sempre que possível, deverá integrar-se com outros sistemas de entes federados para aperfeiçoar as informações necessárias à gestão de suprimentos.



A despesa homologada a ser contratada, seja por licitação, dispensa ou inexigibilidade, devidamente registrada no SIAD, será empenhada mediante registro da nota de empenho no Sistema Integrado de Administração Financeira de Minas Gerais (SIAFI-MG).

No que se refere às despesas de material de consumo, permanente ou serviços, o SIAFI-MG somente aceita a geração das notas de empenho e de reforço de empenho mediante o registro prévio, no SIAD, das especificações correspondentes. Esse registro, para empenho e reforço de processos de materiais, é feito com base no quantitativo do bem a ser empenhado/reforçado que será refletido no valor total da despesa a ser registrada no SIAFI-MG.

Assim como para emissão da nota de empenho, o procedimento de liquidação da despesa empenhada também se inicia no SIAD com a devida comprovação da realização da despesa mediante o registro das respectivas notas fiscais identificando os bens recebidos ou os serviços prestados.

As notas fiscais tanto de bens permanentes, quanto de consumo devem ser registradas em módulos do SIAD específicos para controle desses materiais. Uma vez registrado o documento, os materiais são automaticamente incorporados ao estoque com o valor da liquidação. Posteriormente a liquidação da despesa, as ordens de pagamento para os fornecedores são processadas no SIAFI-MG.

Com essa dinâmica foi possível oferecer informações qualificadas e tempestivas sobre as aquisições e contratações públicas, além de prover mais segurança aos gestores de contratos e ordenadores de despesas na medida em que passou a haver um controle integrado dos saldos contratuais a serem executados, vigência dos contratos, além da padronização de procedimentos em âmbito Estadual.

3.2 Lacunas identificadas

Desde a implantação do SIAD, incluindo a disponibilização do novo Portal de Compras de MG em 2009, foram obtidos avanços significativos na gestão de suprimentos Estadual, colocando o Estado de Minas Gerais como um dos protagonistas nacionais na matéria, inclusive com reconhecimento internacional.



Contudo, com a consolidação das políticas da área de suprimentos e as melhorias produzidas pelo Estado na gestão fiscal, novos questionamentos começaram a ser feitos no sentido de um melhor aproveitamento das informações da gestão de compras na gestão orçamentária e vice-versa. O principal questionamento realizado se refere justamente à temática central deste artigo: Qual a margem fiscal para realização de novas despesas?

Para responder a tal pergunta, conforme já explicitado nas seções anteriores, foi identificada a necessidade de um melhor controle dos comprometimentos orçamentários em despesas contratuais. Nesse sentido foi realizado um diagnóstico na capacidade de resposta dos sistemas corporativos atuais, o que gerou as seguintes constatações:

Quando do registro dos processos de compras no SIAD, são informadas as dotações orçamentárias as quais irão suportar a despesa a ser contratada. Somente são aceitas dotações válidas para o exercício e respeitando a natureza de despesa do objeto. Um processo de compra e, conseqüentemente, os contratos dele decorrentes podem contemplar mais de uma dotação orçamentária, atendendo, por exemplo, a mais de um projeto ou financiados por mais de uma fonte de recurso, conforme Figura 1:

Página inicial Lista de tarefas pendentes Manual do Usuário Fale conosco

Portal de Compras do Estado de Minas Gerais

Cadastro de Fornecedores Pregão Cotação Eletrônica Registro de preços Processos de compra Melhores preços Contratos Especif. de execução de despesas Materiais e Serviços Assinatura Digital Administração do sistema Gestão de Suprimentos

Contratos > Cadastro de contratos

Fechar

Dados do contrato Dados da compra Acompanhamento financeiro Garantia **Dotações orçamentárias** Convênios Ocorrências

Unidade gestora do contrato: 1501900 - UNID. ATEND. SIAD

Número do processo de compra: 1501900 000009/2012

Número do contrato: 000001184

Tipo do contrato: Fornecimento

■ Dotações orçamentárias desativadas no contrato

UO	FUN	SUBF	PRG	ID P/A	C/A	Natureza da despesa				ITEM	IPG	F	IPU
						C	GD	M	ED				
1501	04	121	045	2136	0001	3	3	90	30	06	1	10	1
1501	04	121	045	2136	0001	3	3	90	30	05	1	10	1
1501	04	122	013	1280	0001	4	4	90	52	07	1	10	1
1501	04	126	045	1238	0001	4	4	90	52	07	1	10	1
1501	11	331	120	4694	0001	3	3	90	30	05	0	10	1

Figura 1 – Dotações orçamentárias em um contrato

Fonte: Ambiente de simulação do Portal de Compras do Estado de Minas Gerais – Dados fictícios

Após a conclusão do processo de contratação, com o estabelecimento do valor contratado se inicia a execução das despesas onde na emissão dos empenhos de forma integrada ao SIAFI-MG, são informadas dotações orçamentárias válidas para o contrato em questão e a partir daí com a liquidação das despesas também integrada passa-se a conhecer os saldos contratuais ao longo de sua vigência, conforme exemplificado na Figura 2:

Contratos > Cadastro de contratos	
<input type="button" value="Fechar"/>	
<div style="display: flex; justify-content: space-between;"> Dados do contrato Dados da compra Acompanhamento financeiro Garantia Dotações orçamentárias Convênios Ocorrências </div>	
Unidade gestora do contrato:	1501900 - UNID. ATEND. SIAD
Número do processo de compra:	1501900 000009/2012
Número do contrato:	000001184
Tipo do contrato:	Fornecimento
Valor estimado inicial:	R\$ 1.540,00
Valor estimado atual:	 R\$ 1.560,00
Valor inicial atualizado:	R\$ 1.540,00
Saldo a empenhar - valor:	R\$ 1.560,00
Despesa empenhada:	R\$ 0,00
Saldo a liquidar - valor:	R\$ 0,00
Despesa liquidada:	R\$ 0,00
Valor pago até o dia anterior:	-
Execução continuada:	Não
Prazo de pagamento:	Integral - até 05 dias após o recebimento definitivo
Percentual de acréscimo já realizado:	 1,29 %
Percentual de supressão já realizado:	0,00 %
Data de reajuste:	
Índices de reajuste:	<input type="text"/>

Figura 2 – Acompanhamento financeiro do contrato

Fonte: Ambiente de simulação do Portal de Compras do Estado de Minas Gerais – Dados fictícios

Entretanto, apesar de se conhecer a vigência dos contratos e os respectivos saldos contratuais, como não havia a informação do valor contratado com o rateio por dotação orçamentária e sua distribuição ao longo do tempo, não era possível afirmar o quanto a despesa ainda não empenhada de cada contrato estava comprometendo o orçamento do exercício corrente e os exercícios futuros no caso de contratos plurianuais⁴. Esse contexto pode ser exemplificado conforme Quadro 1:

⁴ A mesma problemática também foi identificada na gestão das transferências voluntárias realizadas por meio dos convênios.



Características	Contrato A	Contrato B	Contrato C
Vigência	jan/2012 - dez/2012	jul/2011 - dez/2012	jul/2012 - ago/2014
Valor Contratado	R\$ 10.000.000,00	R\$ 12.000.000,00	R\$ 1.000.000,00
Dotações	Dotação 1	Dotação 1	Dotação 2
	Dotação 2	Dotação 2	Dotação 3
	Dotação 3	Dotação 4	Dotação 4

Quadro 1 – Ausência de controle do valor contratado por dotação orçamentária ao longo do tempo.

Fonte: Autores

Cabe destacar ainda, que mesmo com a emissão de empenhos globais para os contratos não se teria a informação da expectativa de execução orçamentária plurianual, além dos empenhos globais não favorecerem uma adequada programação de fluxo financeiro.

Concluiu-se, então, que era primordial a implementação de soluções que permitissem o conhecimento dos comprometimentos orçamentários mensais gerados pelos contratos por dotação orçamentária, contribuindo para o controle da margem para assunção de novas despesas.

3.3 Programação Orçamentária das Contratações

A partir do diagnóstico realizado definiu-se pelo desenvolvimento da Programação Orçamentária das Contratações no Módulo de Execução de Despesas do SIAD no Portal de Compras, que consiste no registro e atualização dos comprometimentos orçamentários mensais, gerados a partir da homologação de processos de aquisições e/ou publicação de contratos administrativos referentes a bens, serviços e obras.

As novas funcionalidades foram disponibilizadas para todos os Órgãos e Entidades do Poder Executivo Estadual em Junho de 2011 e regulamentadas pela Resolução SEPLAG nº 043/2011.



Com isso, concluído o processo de contratação, as despesas somente podem ser executadas com a realização da programação orçamentária para todo o saldo contratual distribuindo os valores pelas dotações orçamentárias do contrato mensalmente ao longo de sua vigência.

A tela da Figura 3 apresenta um exemplo de contrato que possui várias dotações orçamentárias e o controle do saldo a empenhar do contrato, valor total programado, bem como do saldo a programar por dotação orçamentária.

Página inicial Lista de tarefas pendentes Manual do Usuário Fale conosco

Compras

Cadastro de Fornecedores Pregão Cotação Eletrônica Registro de preços Processos de compra Melhores preços Contratos Especif. de execução de despesas Materiais e Serviços Assinatura Digital Administração do sistema Gestão de Suprimentos

Execução de despesas > Cadastro de programação orçamentária

Fechar

Dados de identificação Programação Histórico

Tipo: Referente a contrato

Situação: Atualizada

Processo: 2111034 000006/2010

Contrato: 000000378

Valor total atualizado da contratação: 34.735,24
Somatório dos itens de pedido da unidade logada

Despesa empenhada: 10.119,79
Somatório dos itens de pedido da unidade logada

Saldo a empenhar: 0,00
Somatório dos itens de pedido da unidade logada

Saldo a programar: 0,00
Somatório dos itens de pedido da unidade logada

Unidade de pedido 2111034 - GEPOA/RURALMINAS | Unidade executora 2110018 | UO 2111

ED	ITEM	Saldo a empenhar (R\$)	Valor total programado (R\$)	Saldo a programar (R\$)
30	23	0,00	259,75	0,00
30	26	0,00	9.860,04	0,00

UO 2111 FUN 20 SUBF 511 PRG 127 PA 4222 SUB PA 0001 C 3 GD 3 M 9030 F 60 IP 0 IPU 1

UO 2111 FUN 20 SUBF 601 PRG 127 PA 4222 SUB PA 0001 C 3 GD 3 M 9030 F 60 IP 0 IPU 1

UO 2111 FUN 20 SUBF 782 PRG 116 PA 4127 SUB PA 0001 C 3 GD 3 M 9030 F 60 IP 0 IPU 1

UO 2111 FUN 26 SUBF 782 PRG 116 PA 4127 SUB PA 0001 C 3 GD 3 M 9030 F 60 IP 0 IPU 1

ED	Item	Valor programado - 2012 (R\$)	Valor programado - outros exercicios (R\$)	Valor total programado	Cronograma	Histórico do cronograma
30	23	0,00	203,75	203,75	Editar / Visualizar	Visualizar
30	26	0,00	6.402,99	6.402,99	Editar / Visualizar	Visualizar
TOTAIS:		0,00	6.606,74	6.606,74		

© 2006 - Governo de Minas Gerais - Todos os direitos reservados - Aspectos legais e responsabilidades

Figura 3 – Dados consolidados da programação orçamentária da contratação

Fonte: Ambiente de simulação do Portal de Compras do Estado de Minas Gerais – Dados fictícios

Já a tela constante da Figura 4, apresenta o desdobramento da tela da Figura 3 na qual é exibido o cronograma de execução orçamentária de uma contratação no nível de detalhe da dotação orçamentária, conforme vigência do contrato e o controle dos valores programados e a serem programados.

Cronograma													
Dotação orçamentária:	1251.04.122.777.2127.0001.339039.38.10.1.0												
Unidade de pedido:	1250016 - PM2/EMPM												
Unidade executora:	1250078												
Unidade orçamentária:	1251												
Elemento-item de despesa:	3038 - LEITE - PROGRAMA LEITE PELA VIDA												
Itens de pedido:	<u>000004057</u> ; <u>000004056</u> ; <u>000004058</u>												
Saldo a empenhar:	R\$200,00												
Saldo a programar:	R\$200,00												

Ano	JAN (R\$)	FEV (R\$)	MAR (R\$)	ABR (R\$)	MAI (R\$)	JUN (R\$)	JUL (R\$)	AGO (R\$)	SET (R\$)	OUT (R\$)	NOV (R\$)	DEZ (R\$)	Totalizador (R\$)
2011 Ano corrente	900,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	900,00
2012	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
2013	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
2014	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
2015	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	-	-	-	-	0,00
TOTAL DISTRIBUÍDO:													900,00

Figura 4 – Cronograma representando a programação detalhada da contratação por dotação orçamentária.

Fonte: Ambiente de simulação do Portal de Compras do Estado de Minas Gerais – Dados fictícios

O Quadro 2 representa, então, o conhecimento dos valores contratados por dotação orçamentária obtidos a partir da implantação da funcionalidade:

Características	Contrato A	Contrato B	Contrato C
Vigência	jan/2012 - dez/2012	jul/2011 - dez/2012	jul/2012 - ago/2014
Valor Contratado	R\$ 10.000.000,00	R\$ 12.000.000,00	R\$ 1.000.000,00
Crédito Comprometido	Dotação 1 - R\$ 3.000.000,00	Dotação 1 - R\$ 4.000.000,00	Dotação 2 - R\$ 500.000,00
	Dotação 2 - R\$ 2.000.000,00	Dotação 2 - R\$ 1.000.000,00	Dotação 3 - R\$ 200.000,00
	Dotação 3 - R\$ 5.000.000,00	Dotação 4 - R\$ 7.000.000,00	Dotação 4 - R\$ 300.000,00

Quadro 2 – Controle do valor contratado previsto para execução por dotação orçamentária.

Fonte: Autores

Na sequência, considerando a exigência de se realizar a distribuição mensal dos comprometimentos ao longo da vigência do contrato, passou-se a conhecer, também, o fluxo mensal comprometido por dotação orçamentária, conforme Quadro 3:



Contrato A				
Vigência		jan/2012 - dez/2012		
Valor Contratado		R\$ 10.000.000,00		
Crédito Comprometido		Dotação 1 - R\$ 3.000.000,00		
		Dotação 2 - R\$ 2.000.000,00		
		Dotação 3 - R\$ 5.000.000,00		
Fluxo do Comprometimento				
Mês	Dotação 1	Dotação 2	Dotação 3	Total Mensal
jan/12	R\$ 300.000,00	R\$ 100.000,00	R\$ 250.000,00	R\$ 650.000,00
fev/12	R\$ 300.000,00	R\$ 100.000,00	R\$ 250.000,00	R\$ 650.000,00
mar/12	R\$ 300.000,00	R\$ 100.000,00	R\$ 250.000,00	R\$ 650.000,00
abr/12	R\$ 300.000,00	R\$ 100.000,00	R\$ 250.000,00	R\$ 650.000,00
mai/12	R\$ 300.000,00	R\$ 100.000,00	R\$ 500.000,00	R\$ 900.000,00
jun/12	R\$ 300.000,00	R\$ 100.000,00	R\$ 500.000,00	R\$ 900.000,00
jul/12	R\$ 300.000,00	R\$ 100.000,00	R\$ 500.000,00	R\$ 900.000,00
ago/12	R\$ 300.000,00	R\$ 100.000,00	R\$ 500.000,00	R\$ 900.000,00
set/12	R\$ 300.000,00	R\$ 300.000,00	R\$ 500.000,00	R\$ 1.100.000,00
out/12	R\$ 300.000,00	R\$ 500.000,00	R\$ 500.000,00	R\$ 1.300.000,00
nov/12	R\$ 0,00	R\$ 200.000,00	R\$ 500.000,00	R\$ 700.000,00
dez/12	R\$ 0,00	R\$ 200.000,00	R\$ 500.000,00	R\$ 700.000,00
Total	R\$ 3.000.000,00	R\$ 2.000.000,00	R\$ 5.000.000,00	R\$ 10.000.000,00

Quadro 3 – Previsão mensal de comprometimento orçamentário por dotação orçamentária em um contrato.

Fonte: Autores

3.4 Módulo de Programação Orçamentária do SIAFI-MG

Outra solução mapeada necessária para consolidar os comprometimentos orçamentários das despesas contratuais e também das transferências voluntárias⁵, de forma a considerar tais valores na rotina orçamentária, foi o desenvolvimento de um Módulo de Programação Orçamentária no SIAFI-MG, implantando em janeiro de 2012.

O referido módulo foi concebido para prover ao Governo do Estado de Minas Gerais uma ferramenta sistematizada para gestão da programação orçamentária do exercício, permitindo uma visão tanto global quanto detalhada dos valores programados mensalmente para as diversas despesas, a partir dos limites

⁵ No SIGCON – Módulo Saída foi implementada funcionalidade semelhante a do Portal de Compras para controle dos comprometimentos orçamentários em transferências voluntárias.



orçamentários estabelecidos no Decreto Anual de Programação Orçamentária e Financeira, aprimorando, assim, a relação dos Órgãos e Entidades com a SEPLAG para fins de aprovação das cotas orçamentárias.

O sistema contempla a programação de todo o orçamento destinado ao Poder Executivo com o detalhamento mensal dos valores por Unidade Orçamentária, Grupo de Despesa, Identificador de Programa Governamental⁶, Fonte de Recurso, Identificador de Procedência e Uso, Ação Orçamentária e Elemento-item da despesa.

Para aquelas despesas contratuais ou de transferências voluntárias, há a recuperação automática dos valores programados nos contratos e convênios, abatendo o montante da disponibilidade orçamentária para o período que está em programação, conforme exemplo da Figura 5:

⁶ O Identificador de Programa Governamental aponta se o Programa pertence a carteira estratégica.





Programação Orçamentária

Estabelecer Limites | Análise de Programação | Sair

Análise Detalhada da Programação

Unidade Orçamentária

Superavit Financeiro

Período Inicial

Período Final

Valor do Limite Recebido

Valor Programado

GFP

Programação para

Ação

Elemento Item

Programação (A)

Jan	Fev	Mar	Abr	Mai	Jun	Jul	Ago	Set	Out	Nov	Dez
0,00	0,00	66.845,37	55.993,32	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00

Comprometimentos de Contratações (B)

Jan	Fev	Mar	Abr	Mai	Jun	Jul	Ago	Set	Out	Nov	Dez
0,00	64.279,00	1.002,63	104.254,16	37.799,16	105.144,19	67.363,04	46.893,40	46.893,40	39.805,46	176.232,96	39.984,94

Comprometimentos de Repasses (C)

Jan	Fev	Mar	Abr	Mai	Jun	Jul	Ago	Set	Out	Nov	Dez
0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00

Total Programado (A)+(B)+(C)

Jan	Fev	Mar	Abr	Mai	Jun	Jul	Ago	Set	Out	Nov	Dez
0,00	64.279,00	67.848,00	160.247,48	37.799,16	105.144,19	67.363,04	46.893,40	46.893,40	39.805,46	176.232,96	39.984,94

[Voltar](#) <

Figura 5 – Módulo de Programação Orçamentária do SIAFI-MG.

Fonte: Ambiente de simulação do Módulo de Programação Orçamentária do SIAFI-MG – Dados fictícios

Com isso, por exemplo, caso a programação das contratações não esteja compatível com a disponibilidade orçamentária para o exercício, deve-se realizar uma adequação no cronograma dos contratos referentes àquela dotação orçamentária ou haver uma adequação na disponibilidade orçamentária destinada a despesa, permitindo a identificação no ato da programação, de eventuais incompatibilidades. Somente após as devidas adequações há a disponibilização orçamentária para realização das despesas.



Além desse mecanismo de segurança para os gestores orçamentários e de contrato, com a implantação do Módulo de Programação Orçamentária foi possível obter a relação dos valores já comprometidos para meses futuros no exercício em relação à programação mensal do orçamento como um todo, permitindo conhecer a margem para assunção de novos comprometimentos.

4 PRINCIPAIS RESULTADOS JÁ ALCANÇADOS

Com a implantação das soluções apresentadas, considera-se que foi preenchida a lacuna existente para conhecimento dos comprometimentos futuros gerados pelas despesas contratuais e de transferências voluntárias.

Ainda em 2011, após a implantação da Programação Orçamentária das Contratações no Portal de Compras, já foi possível aos Órgãos e Entidades conhecerem, via Sistema Orçamentário (SISOR) aquelas despesas já assumidas e que iriam impactar no orçamento de 2012, permitindo assim a elaboração de uma proposta orçamentária mais consistente e o prévio conhecimento, com integridade e tempestividade, da capacidade de contrair novas despesas quando da sanção da Lei Orçamentária Anual para o exercício.

Adicionalmente, no pouco tempo de experiência de utilização do Módulo de Programação Orçamentária permitiu-se perceber a necessidade de compatibilização da programação de algumas despesas contratuais com a programação orçamentária para o exercício.

No entanto, um dos principais objetivos da integração da gestão de compras à gestão orçamentária é a indução de um movimento de mudança comportamental dos diversos *stakeholders* envolvidos no sentido de realizar um planejamento de despesas mais realista frente às necessidades e disponibilidade orçamentária. Nesse ínterim, considera-se que, apesar de se tratar em grande parte de mudança cultural, o processo tem começado a surtir efeitos, com uma aceitação de modo geral dos gestores envolvidos.



5 CONCLUSÃO

Considerando os objetivos propostos, o presente artigo apresentou de forma sucinta alguns dilemas atuais da Administração Pública referentes à gestão fiscal ressaltando que, apesar dos avanços obtidos com a Lei de Responsabilidade Fiscal e em outros campos correlatos, ainda há relevantes pontos de vulnerabilidade a serem tratados de forma a conferir aos gestores públicos de todas as instâncias a segurança necessária para a tomada de decisões, principalmente no médio e curto prazo.

Abordou-se a capacidade de projeção fiscal dos entes levando-se em conta a necessidade do conhecimento da margem discricionária para assunção de novos comprometimentos, principalmente em exercícios futuros. Sobre esta margem, considera-se que deduzidas as despesas de pessoal, transferências constitucionais e pagamento de dívidas, há como maior representatividade as despesas contratuais e aquelas realizadas com transferências voluntárias.

Nesse sentido, a experiência do Governo do Estado de Minas Gerais apresentada permitiu criar o caminho para suprir tais demandas, com as mudanças em processos e sistemas. Instrumentos desta natureza podem apontar, em breve, que gestores do passado determinaram as escolhas de um futuro bem mais longo que se imagina. Hoje a expansão da despesa é alcançada pelas determinações da legislação vigente, mas esta não pode ser corretamente aferida sem um organizado processo de realização de gastos públicos e de um robusto sistema corporativo que suporte este gerenciamento.

É oportuno, então, reconhecer que as soluções de gestão apresentadas são apenas o meio imprescindível para o aprimoramento da gestão fiscal e que outras ações derivadas serão fundamentais para a efetividade esperada. Um exemplo é a informação *on-line* para os ordenadores de despesa da disponibilidade orçamentária real para fins de autorização de abertura de processo licitatório ou de novas despesas.



Porém, convém ressaltar que as soluções desenvolvidas e resultados alcançados até o momento são fruto de um processo de amadurecimento oriundo dos modelos de gestão adotados pelo Estado nos últimos anos. Acrescenta-se a este contexto o avanço concomitante na gestão de suprimentos e gestão orçamentária que permitiu a integração de instituições, pessoas, processos e sistemas e prol dos objetivos.

Espera-se que este artigo possa contribuir para o debate nacional em torno do tema, bem como as iniciativas apresentadas servirem de referência para os demais entes federados.



REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, Fernando Luiz; COSTA, Valeriano M. F. **Reforma do estado e o contexto federativo Brasileiro**. Fundação Konrad Adenauer Stiftung. Pesquisas n. 12, São Paulo. 1999.
- AFONSO, José Roberto Rodrigues. **Descentralizar e depois estabilizar: a complexa experiência brasileira**. Rio de Janeiro: Revista do BNDES, V. 3. 1996. Pag.31-62
- ARRETCHE, Marta. Federalismo e Políticas Sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. In: SARAVIA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete: **Políticas Públicas**. Coletânea. 2 v. Brasília: ENAP, 2006.
- AVEZANI, Felipe José Cardoso. **Crise Fiscal e Reforma de estado: Os condicionantes do novo paradigma gerencial da Administração Pública Estadual de Minas Gerais**. Monografia (Graduação) EG-FJP. Belo Horizonte, 2004.
- BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. In: **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, de 05 de maio de 2000.
- _____. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. In: **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**, Brasília, de 26 de junho de 1993.
- CARNEIRO, Ricardo; BRASIL, Flávia de Paula Duque. **Descentralização e Financiamento dos municípios no Brasil contemporâneo**. Belo Horizonte: Revista FUMEC, v. 9, n. 2, p. 87-104. abr./jun. 2010
- CECHIN, José; GIAMBIAGI, Fábio. **Previdência: em nome dos filhos**. In: GIAMBIAGI, Fábio; PORTO, Claudio (orgs). 2022: propostas para um Brasil melhor no ano do bicentenário. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.
- CHEVITARESE, Norma Helena Cassino. **Gastos públicos em Minas Gerais: o engessamento do orçamento e as prioridades dos governos no período 1999 a 2006**. Belo Horizonte, Escola de Governo da Fundação João Pinheiro, 2009. (Dissertação de Mestrado).
- GIACOMONI, James. **Orçamento público**. 13 ed. São Paulo: Atlas, 2005. 318 p.
- LIMA, Edilberto C. P. **Algumas observações sobre orçamento impositivo no Brasil**. Cadernos ASLEGIS, n. 25. Jan-abr, 2005. Pg 49-61. Câmara dos Deputados, Brasília.



LOPREATO, Francisco Luiz Cazeiro. **O colapso das finanças estaduais e a crise da federação**. São Paulo: Unesp, IE – Unicamp, 2002. 269 p.

MENDES, Renato Geraldo. **Lei de licitação e contratos anotada**. 4 ed. São Paulo: Síntese, 2002.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. **Economia e política das finanças públicas no Brasil**. Belo Horizonte: Hucitec, 2009. 325 p.

_____. **Algumas notas sobre a política fiscal na crise atual**. Trabalho apresentado no Seminário “Política Fiscal e o sistema tributário brasileiro: formação, limites e proposições”, promovido pela FUNDAP, em São Paulo, no dia 27/10/2009.

_____. **Evolução, determinantes e dinâmica do gasto social no Brasil: 1980/1996**. Brasília: IPEA/TD, n. 649, jun. 1999.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto de; REZENDE, Fernando. **O Estado e a Federação**. In: REZENDE, Fernando; TAFNER, Paulo (org.). Brasil: O Estado de uma nação. Brasília: Ed. IPEA, 2005. Cap. VII, p.252- 283.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto de; RIANI, Flávio. **Limitações e consequências do ajuste fiscal do estado de Minas Gerais no governo Aécio Neves**. In: SEMINÁRIO DA ECONOMIA MINEIRA, 2004. Anais. Belo Horizonte: UFMG, CEDEPLAR, 2004.

REZENDE, Fernando. **Finanças públicas**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

ROCHA, Fabiana. **Ajuste fiscal, composição do gasto público e crescimento econômico**. In: MENDES, Marcos (org). Gasto Público Eficiente. Instituto Fernand Braudel. Ed. TOPBOOKS. Rio de Janeiro, 2006. Pg 97-109.

SANTOS, Darcy Francisco Carvalho dos. **situação financeira dos estados em dez anos da Lei de Responsabilidade Fiscal (2000-2009)**. Monografia consagrada com Menção Honrosa no Prêmio Tesouro Nacional, 2010.

VELOSO, Raul. **Ajuste fiscal através da redução de despesas obrigatórias**. In: MENDES, Marcos (org). Gasto Público Eficiente. Instituto Fernand Braudel. Ed. TOPBOOKS. Rio de Janeiro, 2006. Pg 111-136.



AUTORIA

Aline Martins Ribeiro Tavares Rezende – Consultora Legislativa em Finanças Públicas da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais (ALMG).

Endereço eletrônico: aline.rezende@almg.gov.br

André Abreu Reis – Subsecretário de Planejamento, Orçamento e Qualidade do Gasto da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais (SEPLAG/MG).

Endereço eletrônico: andre.reis@planejamento.mg.gov.br

Jean Mattos Duarte – Assessor da Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Qualidade do Gasto da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais.

Endereço eletrônico: jean.duarte@planejamento.mg.gov.br

