

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS  
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS  
GESTÃO PÚBLICA

Taciana Lopes de Souza

A RIGIDEZ ORÇAMENTÁRIA: UMA AVALIAÇÃO NA  
RELAÇÃO ENTRE ALOCAÇÃO DE RECURSOS E  
INVESTIMENTO EM INFRAESTRUTURA

Belo Horizonte

2014

Taciana Lopes de Souza

A RIGIDEZ ORÇAMENTÁRIA: UMA AVALIAÇÃO NA  
RELAÇÃO ENTRE ALOCAÇÃO DE RECURSOS E  
INVESTIMENTO EM INFRAESTRUTURA

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à  
Universidade Federal de Minas Gerais como  
requisito parcial para obtenção de grau de  
bacharel em Gestão Pública.

Orientador: Professor Bruno Pérez Ferreira

Belo Horizonte

2014

Taciana Lopes de Souza

A RIGIDEZ ORÇAMENTÁRIA: UMA AVALIAÇÃO NA RELAÇÃO  
ENTRE ALOCAÇÃO DE RECURSOS EM INVESTIMENTO EM  
INFRAESTRUTURA

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à  
Universidade Federal de Minas Gerais como  
requisito parcial para obtenção de grau de  
bacharel em Gestão Pública.

Aprovado em \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_

---

Orientador: Prof. Bruno Pérez Ferreira  
Universidade Federal de Minas Gerais

---

Márcio Augusto Gonçalves, PhD  
Universidade Federal de Minas Gerais

## RESUMO

O trabalho propõe-se a uma discussão sobre os mecanismos de execução orçamentária e se de fato há uma rigidez para execução de recursos destinados às demais áreas de ação governamental que não foram contempladas como despesas obrigatórias ou vinculadas. Assim, por meio desse referencial teórico, procurou-se apresentar discussões a favor e contra ao tema estudado, além de contextualizar as abordagens já trabalhadas por especialistas e acadêmicos na área de orçamento público. Ainda, o trabalho apresentado refere-se a uma análise qualitativa e quantitativa de dados extraídos de relatórios de execução orçamentária do governo de Minas Gerais para relacionar-se com o tema sobre rigidez orçamentária e alocação de recursos, e se esses temas estão associados a um dos gargalos que o governo enfrenta atualmente, que são os investimentos em infraestrutura. Trata-se da análise de despesas realizadas pelo governo de Minas Gerais nos anos de 2012, 2013 e no primeiro semestre de 2014, buscando relacionar a execução com a disponibilidade de recursos e por conseguinte, relacionar as despesas com infraestrutura com as demais despesas públicas. A partir desta análise, conclui-se que não são as despesas obrigatórias ou vinculadas que causam a falta de recursos em investimentos em infraestrutura, verifica-se uma má distribuição de recursos e uma alta complementação de créditos para custear despesas que foram gastas antes do previsto. Além disso, a dívida pública detém o maior valor de despesa do governo, assim como a despesa com pessoal não está no limite estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Tais fatos colaboram para que os investimentos em infraestrutura só serão efetivos a partir de redução da dívida pública e um bom planejamento de ação governamental.

Palavras-chave: Rigidez Orçamentária, Alocação de Recursos, Execução Orçamentária, Infraestrutura.

## ABSTRACT

The paper proposes a discussion on the mechanisms of budget execution and if indeed there is a rigidity to execution resources for other areas of government action that were not included as mandatory or linked expenses. Thus, through this theoretical framework, we tried to present arguments for and against the topic studied, and contextualize approaches have worked by experts and academics in the field of public budgeting. Still, the work presented refers to a qualitative and quantitative analysis of data from the budget execution reports of the government of Minas Gerais to relate to the topic of budget rigidities and resource allocation, and if these issues are associated with a bottlenecks that the government currently faces, which are investments in infrastructure. It is the analysis of expenditure incurred by the government of Minas Gerais in the years 2012, 2013 and the first half of 2014, seeking to relate the performance to the availability of funds and therefore relate expenditures on infrastructure and other public expenses. From this analysis, it is concluded that they are not compulsory or related expenses that cause a lack of resources for investment in infrastructure, there is a misallocation of resources and a high complement of credits to defray expenses that were spent ahead of schedule. Moreover, public debt has the largest amount of government spending as well as spending on personnel is not the limit established by the Fiscal Responsibility Act, such facts collaborate for investments in infrastructure will only be effective as debt reduction public and good planning of governmental action.

**Keywords:** Budget rigidit, Resource Allocation, Budget Execution, Infrastructure

## LISTAS

### LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico nº 1 – Distribuição das razões 2ºbimestre – 2012.....	31
Gráfico nº 2 – Distribuição das razões 5ºbimestre – 2012 .....	31
Gráfico nº 3 – Distribuição das razões 4ºbimestre – 2012.....	32
Gráfico nº4 – Distribuição das razões 1ºbimestre – 2012 .....	32
Gráfico nº5 – Distribuição das razões 6º bimestre – 2012 .....	34
Gráfico nº6 – Distribuição das razões 4ºbimestre – 2013.....	34
Gráfico nº7 – Distribuição das razões entre despesa liquidada e dotação atualizada até o 1ªbimestre de 2012 .....	37
Gráfico nº8 – Distribuição das razões entre despesa liquidada e dotação atualizada até o 3ªbimestre de 2012.....	37
Gráfico nº9 – Distribuição das razões entre despesa liquidada e dotação atualizada até o 6ªbimestre de 2012.....	38
Gráfico nº10 – Distribuição das razões entre despesa liquidada e dotação atualizada até o 1ªbimestre de 2013 .....	39
Gráfico nº11 – Distribuição das razões entre despesa liquidada e dotação atualizada até o 2ªbimestre de 2013 .....	40
Gráfico nº12 – Distribuição das razões entre despesa liquidada e dotação atualizada até o 6ªbimestre de 2013 .....	40
Gráfico nº13 – Distribuição das razões entre despesa liquidada e dotação atualizada até o 3ªbimestre de 2014.....	41

## LISTA DE TABELAS

Tabela nº1 – Resumo das Principais Bibliotecas Digitais.....	21
Tabela nº2 - Dotação anual aprovada e valores de créditos adicionais (R\$).....	28
Tabela nº3 – Despesas empenhadas por bimestre (R\$) .....	29
Tabela nº4 – Despesas liquidadas por bimestre (R\$) .....	29
Tabela nº 5 - Médias e desvios-padrão da razão entre despesa liquidada e despesa empenhada no ano de 2012 (%).....	30
Tabela nº 6 - Médias e desvios-padrão da razão entre despesa liquidada e despesa empenhada no ano de 2013(%) .....	34
Tabela nº 7- Médias e desvios-padrão da razão entre despesa liquidada e despesa empenhada no ano de 2014 (%).....	35
Tabela nº 8 - Médias e desvios-padrão da razão entre despesa liquidada e dotação atualizada no ano de 2012 (%) .....	36
Tabela nº 9 - Médias e desvios-padrão da razão entre despesa liquidada e dotação atualizada no ano de 2013 (%).....	39
Tabela nº 10 - Médias e desvios-padrão da razão entre despesa liquidada e dotação atualizada no ano de 2014 (%).....	41
Tabela nº11 – Despesas Liquidadas relacionadas à infraestrutura por bimestre.....	42
Tabela nº12 – Correlação entre as despesas com infraestrutura e as despesas totais .....	43

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO .....</b>	<b>8</b>
<b>2. JUSTIFICATIVA .....</b>	<b>11</b>
<b>3. REFERENCIAL TEÓRICO .....</b>	<b>13</b>
<b>3.1 Rigidez Orçamentária.....</b>	<b>13</b>
<b>3.2 Alocação de Recursos .....</b>	<b>14</b>
<b>3.3 Execução Orçamentária.....</b>	<b>16</b>
<b>3.4 Infraestrutura .....</b>	<b>17</b>
<b>4. METODOLOGIA.....</b>	<b>20</b>
<b>5. EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DO ESTADO MINAS GERAIS .....</b>	<b>24</b>
<b>6. RESULTADOS .....</b>	<b>28</b>
<b>6.1 Dotações e Créditos Adicionais.....</b>	<b>28</b>
<b>6.2 Despesas Empenhadas x Despesas Liquidadas .....</b>	<b>29</b>
<b>6.3 Despesas Liquidadas x Dotação Orçamentária .....</b>	<b>36</b>
<b>6.4 Infraestrutura .....</b>	<b>42</b>
<b>7. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>45</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>48</b>
<b>ANEXOS .....</b>	<b>51</b>



## 1. INTRODUÇÃO

O compromisso do Estado para equacionar o desafio imposto pelas demandas sociais e pela limitação de recursos disponíveis exige a adoção de medidas que otimizem as despesas públicas.

O orçamento público é o ato da Administração Pública que autoriza a execução das despesas para o funcionamento dos serviços públicos e para outros fins adotados pela política nacional, como também prevê a arrecadação de receitas estabelecidas em lei, no prazo determinado de um ano. Portanto, o orçamento público é um instrumento político que caracteriza as preferências dos governantes, os quais representam as prioridades escolhidas pelos cidadãos. (MENDES JÚNIOR, 2010)

As crescentes despesas obrigatórias prejudicam o gestor público para o atendimento das demandas sociais. Entretanto, a democracia recente implantada com a Constituição Federal não trouxe amadurecimento por parte da sociedade em discutir ao longo do tempo suas prioridades, e ainda, parte-se do pressuposto, que quanto maior o recurso disponível, melhor será o serviço prestado. Assim, as prioridades dadas por lei, são uma forma de garantir uma melhor oferta do serviço público das áreas prioritárias beneficiadas pela vinculação de receitas ou consideradas como despesas obrigatórias.

Tanto a vinculação de receitas quanto as despesas obrigatórias possuem potencial meio de afetar a gestão orçamentária. Assim, a rigidez com o que o orçamento é elaborado para atender aos princípios da legalidade e outras exigências estabelecidas na Constituição Federal de 1988 e demais leis aplicáveis, como a Lei Federal nº 4320, 17 de março de 1964, faz com que alguns setores socioeconômicos do país fiquem desfavorecidos.

A vinculação de receitas, nada mais é do que assegurar o montante recebido através de impostos e contribuições e destiná-lo para financiar despesas previamente estabelecidas como nas áreas de educação, saúde, previdência social e destinação de recursos aos estados e municípios. A Constituição estabeleceu a vinculação de receitas no intuito de garantir essas prioridades para gerações futuras, pois a sociedade foi considerada pelos constituintes imatura para discutir permanentemente suas prioridades. Assim, aos administradores públicos, a discricionariedade para alocação de recursos foi reduzida. (MENDES JÚNIOR, 2010)

Setores como infraestrutura não se enquadram nas despesas obrigatórias, nem como despesa vinculada, entretanto, a demanda por uma modernização e melhoria da infraestrutura é uma das principais reivindicações da sociedade como rodovias, ferrovias, energia e saneamento básico. Além disso, o investimento em infraestrutura requer altíssimos valores para o seu financiamento.

Neste caso, pode-se refletir sobre os motivos pelos quais os investimentos em infraestrutura não foram considerados como prioridade, pois para os constituintes que pensaram nas gerações futuras e em um mecanismo de poupança para setores importantes, não levaram em conta o crescimento do país e sua modernização. Dados podem confirmar a situação alarmante do país, no que se refere à infraestrutura. Segundo o relatório do World Economic Forums Global Competitiveness Report <sup>1</sup>, edição 2013-2014, realizado pelo Fórum Econômico Mundial, o Brasil ocupa o 107º lugar entre 144 países avaliados pela qualidade de infraestrutura, ocupando posição abaixo de países que compõem os BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China, e África do Sul), e quase todos os outros países emergentes, incluindo Filipinas, Indonésia, México, Camboja e Tailândia.

A rigidez orçamentária pode ser uma das causas da péssima situação do país em infraestrutura, pois a falta de recursos destinados para este fim justificaria a colocação no *ranking* apresentado. Ou seja, o país necessitaria de mais recursos para melhoria da qualidade em infraestrutura. Outra questão que poderia ser considerada para o baixo valor em investimentos, são os altos gastos em outros setores do governo, como folha de pagamento dos funcionários não só do poder executivo, como também dos Poderes Legislativo e Judiciário e ainda manutenção da máquina pública.

Estes recursos advêm do planejamento e fixação das despesas contidas nas Leis Orçamentárias Anuais autorizadas pelo poder Legislativo. Considerando que as despesas com investimento em infraestrutura são oriundas das despesas discricionárias e de emendas parlamentares, pode-se dizer que esse tipo de despesa é a principal barganha dos governantes eleitos em busca dos seus interesses eleitorais.

Assim, trata-se de mais um motivo pelo qual devem ser estudadas as consequências trazidas pela Constituição Federal com as vinculações de receitas e determinação de despesas obrigatórias no orçamento público e a dinamização dos gestores públicos para atender as

---

<sup>1</sup> Relatório da Competitividade Global, do Fórum Econômico Mundial

demandas por investimento em infraestrutura no Brasil, bem como analisar como são gastos os recursos públicos que até então não podem ser melhor investidos nas áreas de infraestrutura e modernização.

Portanto, este estudo pretende avaliar *se há relações entre a rigidez orçamentária e alocação de recursos na área de investimento em infraestrutura*. Ou seja, este estudo pretende analisar as despesas estabelecidas pelo governo do Estado de Minas Gerais, nos anos de 2012, 2013 e no primeiro semestre de 2014, e avaliar se as despesas obrigatórias e vinculadas são obstáculos para outros investimentos não contemplados por este mecanismo de fixação de despesa.

## 2. JUSTIFICATIVA

Apesar dos programas criados pelo governo brasileiro para a modernização e melhoria da infraestrutura e atendendo a demanda oriunda de vários setores econômicos e da sociedade, o Brasil ainda precisa melhorar a eficácia dos gastos públicos.

O orçamento público é o mecanismo de previsão das receitas arrecadadas e a fixação de despesas públicas durante o período compreendido entre os Planos Plurianuais, assim como também devem ser respeitadas as Leis de Diretrizes Orçamentárias e a Lei de Orçamento Anual. A eficácia dos gastos com dinheiro público está na execução das leis orçamentárias ora aprovadas. Estas leis possuem o caráter autorizativo, ou seja, a fixação das despesas estabelecidas nas leis, não é necessário ser gasto rigorosamente, porque o gestor público não é obrigado a gastar todo o orçamento aprovado.

De acordo com CARNEIRO (2013)<sup>2</sup>, a média de investimento entre 2001 e 2012 representou 2,19% do PIB brasileiro, porém, nos anos de 1990 a 2000 o percentual foi um pouco maior: 2,29% do PIB. O Programa de Aceleração do Crescimento, criado em 2007, alavancou os investimentos em obras para 2,5% do PIB no primeiro ano de execução, mas, em 2012, este valor reduziu para 2,31%, totalizando 101,7 bilhões de reais.

O debate sobre a rigidez orçamentária é bastante relevante, pois além de se discutir o impacto fiscal negativo que a Constituição Federal de 1988 trouxe, atualmente, ainda não se chegou a um consenso sobre as formas de desvinculação da receita e como aumentar os investimentos no país. Uma das alternativas foram as concessões de rodovias, aeroportos, energia elétrica dadas a empresas privadas. Um exemplo recente foi a concessão de alguns aeroportos brasileiros, estes agora são de responsabilidade de empresas privadas sob a regulação do governo. Assim como no Estado de Minas Gerais, as Parcerias Público-Privadas - PPPs – são formas de relacionamento entre o Estado e a iniciativa privada com vistas ao desenvolvimento de infraestrutura e de serviços de interesse público. O setor privado entra com a capacidade de investir e de financiar, com a flexibilidade e com a competência gerencial e operacional, enquanto o setor público assegura a satisfação do interesse público.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> <http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2013/10/1353839-investimento-do-brasil-em-infraestrutura-se-reduz.shtml>

<sup>3</sup> <http://www.ppp.mg.gov.br/servidor/o-que-e-ppp>

Outra forma ainda discutida é o contingenciamento de receitas que “consiste no retardamento e, não raro, na inexecução de parte da programação de despesa prevista na lei orçamentária”. (SECRETARIA DE ORÇAMENTO FEDERAL, 2014).

Assim, pode-se observar que há uma incoerência para melhoria da eficácia do gasto público. O governo utiliza do contingenciamento para alcançar as metas fiscais e deixa de investir o que foi planejado para a melhoria do país.

A Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar 101, de 04 de maio de 2000, a qual abrange os Poderes Legislativo, Executivo, Judiciário e Ministério Público da União, dos Estados, Municípios e do Distrito Federal, representa um marco para a administração pública brasileira, uma vez que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com uma visão de uma gestão responsável, eficaz e eficiente, inclusive com transparência em prol da sociedade, para que não só permita a aplicação de sanções àqueles que não cumprirem as determinações nela contidas, como também assegure à sociedade o acompanhamento por meio da divulgação de todos os seus demonstrativos.

Logo, este estudo pretende levantar a abordagem de que a rigidez orçamentária pode contribuir para o atraso no crescimento e modernização no que se refere à infraestrutura, contribuindo para a hipótese de que o governo poderia investir muito mais em infraestrutura e modernização, limitando a eficácia das ações governamentais. Ainda, pode-se inferir que os investimentos estão atrelados a emendas parlamentares e parcerias com a iniciativa privada, pois as despesas obrigatórias, discricionárias e vinculadas captam a maioria dos recursos, e ainda levantar abordagem que os gastos fixados não são devidamente liquidados para tal função que foi prevista.

Nesse sentido, há

(...) o desafio de elaboração de regras de flexibilização fiscal que contemplem simultaneamente os objetivos das políticas sociais e as metas de estabilização. (...) Os mecanismos de flexibilização orçamentária "abririam espaço" para o aumento do superávit primário, caso necessário, ou para o incremento gradual dos investimentos públicos. (PINHEIRO, 2006)

### 3. REFERENCIAL TEÓRICO

#### 3.1 Rigidez Orçamentária

Para PINHEIRO (2006), a discussão sobre a rigidez orçamentária é um tema recente da economia brasileira, pois o crescimento do país depende do ajuste fiscal do setor público e isto é um problema a ser enfrentado. PINHEIRO (2006) ressalta que,

o crescimento contínuo dos dispêndios obrigatórios - fruto, em parte, de uma opção política que prioriza os gastos sociais - reflete a elevação do grau de enrijecimento da estrutura orçamentária, em que uma parcela crescente de despesas obrigatórias é coberta por uma parcela crescente de receitas vinculadas.

Isto mostra uma manobra de política fiscal que fica cada vez mais rígida e minimiza a capacidade de governança por parte dos gestores públicos.

Para REZENDE; CUNHA, (2005 p. 23) o orçamento engessado “se transformou em instrumento marcado por incertezas, incapaz de desempenhar o papel tanto de campo de definição e de reordenamento das prioridades públicas quanto de instrumento de planejamento”.

Tais fatos se devem com a promulgação da Constituição de 1988 que estabeleceu uma série de direitos, a qual fomentou imposições aos gestores públicos, e assim a discricionariedade para alocação de recursos fica reduzida.

A Constituição Federal de 1988, coadunando-se com a suas antecessoras estabeleceu um mecanismo por meio do qual vinculou parcela das receitas arrecadadas a certas finalidades julgadas prioritárias e essenciais para o país. Os constituintes consideraram que tais prioridades deveriam ser cristalizadas para as gerações futuras, pois a sociedade não teria o amadurecimento necessário para uma discussão permanente de suas prioridades. (MENDES JÚNIOR, 2010 p.6)

A partir de então, verifica-se que a Constituição de 1988, apesar de inúmeros avanços na democracia e na administração pública brasileira contribuiu para o engessamento do orçamento público e com isso, dificultou possíveis avanços no Brasil, prejudicando a produtividade e competitividade da economia.

“Vê-se que existe uma tendência de queda relativa nos investimentos públicos. Isso ocorre porque os gastos considerados rígidos crescem numa velocidade superior aos gastos não rígidos, em geral, e aos investimentos, em particular”. (PINHEIRO, 2006).

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) criada no ano de 2000, fez com a rigidez orçamentária passasse a ser ainda mais relevante para a gestão das finanças públicas.

REZENDE (2009) introduz o conceito de “efeito cremalheira” segundo o qual, o governo federal busca aumentar a arrecadação de contribuições sociais para fazer frente à meta de superávit primário.

REZENDE (2009 p. 33) ressalta que

A LRF estipulou que limites ao endividamento deveriam também ser estabelecidos para o governo federal mediante lei específica, o que até agora não ocorreu. Como a imposição de limites ao endividamento federal pode criar obstáculos ao manejo da política monetária, essa é uma questão que suscita grande apreensão.

O ajuste fiscal teve maior incidência sobre os gastos discricionários, principalmente nos gastos com investimento e, por conseguinte sobre as empresas públicas. Segundo FRISCHTAK (2008), as restrições enfrentadas pelas empresas públicas, federais e estaduais, puderam elevar suas tarifas e reduzir os custos ampliar rapidamente sua geração de caixa, mostrando a limitação dos orçamentos em investimento.

### **3.2 Alocação de Recursos**

A alocação de recursos pode ser entendida como a destinação de recursos, no caso deste estudo, recursos financeiros para remunerar os serviços prestados. A discricionariedade da alocação de recursos concentra nos volumes de receitas disponíveis para livre alocação, denominadas receitas desvinculadas, no total da arrecadação. As receitas desvinculadas são os recursos orçamentários que não têm destinação especificada em lei e os que não são transferidos para outros entes federativos. (SECRETARIA DE ORÇAMENTO FEDERAL, 2003 p.6)

Os recursos ordinários são os únicos tipos de arrecadação que não estão sujeitos à rigidez orçamentária.

Os recursos ordinários são fundamentais para a gestão do fluxo de caixa do Tesouro Nacional, uma vez que sua utilização depende apenas da discricionariedade do gestor. Para aumentar a flexibilidade da gestão do caixa do Tesouro Nacional, o governo federal criou a Desvinculação das Receitas da União - DRU, que transforma parte das receitas sujeitas à rigidez orçamentária em recursos ordinários. (FERRARI; SILVA NETO, 2011 p. 01)

A Desvinculação de Receita da União é um mecanismo de desvinculação de receita das contribuições sociais de até 20%, exceto da previdência social, e dá mais liberdade para governo distribuir para o seu orçamento. As contribuições sociais financiam os gastos com saúde e assistência social e previdência social. Outros recursos passíveis de exclusão são os do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza e os destinados à educação. Os outros 80% da receita arrecada tem sua destinação estabelecida em lei, assim, a cada aumento de

arrecadação de contribuições sociais, mais aumenta a rigidez orçamentária, conforme destacou FERRARI; SILVA NETO (2011).

Os recursos obtidos com a desvinculação auxiliam o governo a atingir a meta de superávit primário, trata-se de um tipo de manobra para alavancar recursos para custear despesas para pagamento de juros da dívida pública, os quais não são vinculadas por lei às receitas.

Para REZENDE (2009), o contingenciamento é um instrumento do Poder Executivo controlar os gastos propostos pelo Legislativo. Ainda, destaca a ineficiência da gestão pública e a dificuldade do ajuste fiscal devido à rigidez orçamentária. É outro mecanismo de manobra que governo utiliza para lidar com as amarras do orçamento, que limita os pagamentos e a execução de novas despesas.

Segundo a Secretaria de Orçamento Federal<sup>4</sup>, as edições mais recentes da LDO, devem ser constituídas reservas de contingência vinculadas aos orçamentos fiscais e da seguridade social, em valores da ordem de três por cento, respectivamente, da receita global de impostos da receita de contribuições sociais.

A discussão fomenta para uma flexibilização orçamentária para que se atinjam as metas e políticas sociais, defina o corte de gastos desnecessários em segmentos considerados ineficientes e o incremento gradual de investimentos públicos.

As mudanças nas regras orçamentárias reabriram algumas questões que foram contornadas por ocasião da aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal. Este é o principal motivo que leva o Executivo a não dar prioridade à reforma orçamentária. Uma dessas questões tem a ver com a adoção de limites ao endividamento público, conforme destaca REZENDE (2009).

AZEVEDO (2006) cita que a Constituição Federal de 1988 gerou mais despesas obrigatórias ao criar novos direitos, como a seguridade social, além disso, o repasse de recursos aos estados e municípios foi favorecido graças à Carta Magna por meio de dois mecanismos: transferência de competência tributária e aumento da participação dos estados e municípios nos tributos federais arrecadados.

As áreas de educação e saúde foram as que mais sofreram alteração com a Constituição Federal de 1988 com a criação de fundos, receitas e repasses. Já a infraestrutura foi lembrada em 2001 com a Emenda Constitucional nº33 que instituiu a Contribuição da Intervenção no

---

<sup>4</sup> <http://www.orcamentofederal.gov.br/glossario-1/reserva-de-contingencia>



Domínio Econômico (CIDE-Combustíveis) a qual incide sobre a comercialização e importação de petróleo, gás natural e álcool etílico e seus derivados. CARVALHO (2013) lembra que os recursos para infraestrutura oriundos do FGTS – Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - devem ser aplicados em habitação, saneamento básico e infraestrutura urbana. Entretanto, os investimentos em saneamento básico e infraestrutura urbana são complementos dos programas habitacionais, os quais possuem 60% da aplicação do fundo. O autor ressalta que não se trata de uma vinculação de receita, mas sim uma despesa obrigatória específica de um fundo como forma de capitalização.

### **3.3 Execução Orçamentária**

A execução orçamentária é de competência do Poder Executivo com a aprovação prévia do Poder Legislativo, via lei orçamentária. Entretanto, a execução orçamentária não é compulsória pela qual foi aprovada, pois as leis orçamentárias possuem o caráter autorizativo. As diretrizes que norteiam a elaboração do orçamento são apresentadas em prazos diferentes e para prazos diferentes, como PPA e LOA, sendo que estes devem ser coerentes entre si. Porém, a lei permite vários projetos de suplementação e criação de novos projetos. LOCHAGIN (2012) expõe que há uma flexibilidade da execução orçamentária por parte do executivo devido ao contingenciamento de despesas por meio de decretos e causados por diversas situações, seja por arrecadação insuficiente ou até mesmo barganha de bloqueios. Portanto, o orçamento é um conjunto de ações em constantes transformações, assim definido por LOCHAGIN (2012).

O autor aponta que tais instrumentos de flexibilidade da execução orçamentária contribuem para a observação de que há uma indecisão normativa a respeito de suas finalidades. Na falta de recursos, o poder Executivo recorre ao Legislativo para aprovação de créditos suplementares ou especiais que decidirá sobre a solicitação. Nos casos extraordinários de despesa imprevisível ou urgente, os chamados créditos especiais são autorizados, via medida provisória ou decretos, pelo próprio Executivo, porém, cabe ao Legislativo aceitar ou não.

Outro instrumento de flexibilidade de execução orçamentária é a transferência, remanejamento ou transposição de recursos de uma dotação para outra, realizados por lei específica autorizada pelo Legislativo incorporada à lei orçamentária. Pode-se observar que o poder legislativo possui um alto grau de participação nos mecanismos de flexibilidade orçamentária e LOCHAGIN (2012) ressalta que o Legislativo não fica inerte durante fase de

execução orçamentária o que contraria pressuposto de que o caráter autorizativo da lei orçamentária é uma força para afastar a participação do poder legislativo.

Ainda há uma constante discussão sobre o tema, pois os desdobramentos de flexibilidade ou rigidez orçamentária ultrapassam as considerações constitucionais previstas. O aumento do uso de contingenciamento de recursos se tornou meios de negociação entre os poderes executivo e legislativo, enquanto tornar o orçamento impositivo levaria à valorização do planejamento e decisão político-legislativo na esfera orçamentária, conforme sugere LOCHAGIN (2012).

### **3.4 Infraestrutura**

No que se refere à infraestrutura, FRISCHTAK (2008) fez um estudo sobre os investimentos em infraestrutura de 2001 até 2007 e mostra que pelo Banco Mundial a relação entre investimento e Produto Interno Bruto (PIB) deveria ser em infraestrutura de 3%, apenas para manter o estoque de capital existente (1%), acompanhar o crescimento e as necessidades da população (1,3%), e progressivamente universalizar os serviços de água/saneamento (0,6% em 20 anos) e eletricidade (0,1% em cinco anos). O autor demonstra que os investimentos não ultrapassaram 2% do PIB nos últimos anos do período analisado.

Segundo os dados levantados pelo Banco Mundial<sup>5</sup>, a economia brasileira está se recuperando gradativamente de uma desaceleração que começou no segundo semestre de 2011. A taxa de crescimento do PIB teve uma queda de 2010 para 2011, sendo este valor de 7,5% para 2,7% em 2011 e apenas 0,9% em 2012. A produção industrial e a demanda por investimentos foram afetadas desproporcionalmente. Esta desaceleração foi causada tanto por fatores internos quanto externos. A política fiscal e monetária mais rígida com o intento de frear o superaquecimento da economia levou ao enfraquecimento da demanda doméstica. Em 2012, o governo brasileiro lançou uma série de iniciativas para diminuir os custos da energia, reorganizar os pagamentos dos royalties do petróleo, aumentar o investimento em infraestrutura por meio de participação estrangeira e reestruturar o imposto estadual sobre valor agregado.

CARVALHO (2013) explica que o déficit de infraestrutura está relacionado à falta de um planejamento compatível que considerasse os benefícios a longo prazo. No Brasil, ao longo do período republicano, houve a criação de programas de desenvolvimento, como o Plano de

---

<sup>5</sup><http://www.worldbank.org/pt/country/brazil/overview>

Metas de Juscelino Kubistchek, o Plano SALTE de Eurico Gaspar Dutra e atualmente, o PAC – Programa de Aceleração do Crescimento - que se iniciou no Governo Lula. Tais programas anteriores ao atual, não foram planejados com metas e prazos definidos. Hoje, os Planos Plurianuais - PPAs - são ferramentas de planejamento de médio prazo com periodicidade e continuidade definidas, no que tange à infraestrutura, os Planos Plurianuais possibilitam planejamento de recursos para obras e serviços de valores muito elevados.

De acordo com FRISCHTAK (2008), as falhas do Estado restringiram os investimentos em infraestrutura por causa da legislação aplicada no país, com as diversas interpretações da lei e demora no processo decisório. Outra explicação dada pelo autor se refere à insuficiência dos investimentos privados por causa das dificuldades encontradas pelo poder público por conta da politização e da não profissionalização das empresas e autarquias públicas, este cenário agrava a qualidade das instituições responsáveis para executar o investimento público, a qual afeta diretamente os investimentos privados, principalmente nas áreas de transporte, seja ela terrestre, viária ou aquaviária.

O autor sugere que as ações de governo devem estabelecer marcos regulatórios estáveis, ou seja, livre de várias interpretações, fortalecer a ação das agências reguladoras, inclusive na concessão de direitos e ativos ao setor privado, via concessões, abertura de capital ou outra forma de privatização parcial ou total, tendo como exemplo a Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero) e as Companhias Docas, além disso, caberia despolitizar e profissionalizar o quadro pessoal como os do Dnit e da Eletrobrás para melhorar a capacidade de execução das instâncias de governo responsáveis pelos seus investimentos, e ainda como sugestão para impulsionar a modernização da infraestrutura. O autor faz referência à reforma previdenciária, à redução permanente dos gastos correntes para abrir espaço à expansão dos investimentos públicos.

O processo de privatização foi visto no Brasil como alternativa de cobrir o déficit de desenvolvimento econômico e de substituição do gasto público para se dedicar a funções essenciais. O governo deu prioridade às questões sociais, como erradicação da fome, analfabetismo e distribuição de riquezas. Entretanto, para CARVALHO (2013), esta visão deveria ser evitada, pois ocasionaria na diminuição do desenvolvimento de atividades delegadas, o que não pode acontecer, já que o Estado deve continuar investindo em infraestrutura. A iniciativa privada deveria complementar e promover melhores serviços juntamente com o Estado.

A Lei Federal 9.491/1997 que dispõe sobre o Programa de Nacional Desestatização prevê a retomada do governo de investir nas empresas e atividades que vierem a ser transferidas à iniciativa privada e contribuir para a reestruturação econômica do setor privado, especialmente para a modernização da infraestrutura, a fim de ampliar sua competitividade e reforçar a capacidade empresarial nos diversos setores da economia.

CARVALHO (2013) expõe um grande problema de privatização, na qual o repasse à iniciativa privada de algo que era “gratuito” para a população, passa a ser “cobrado”, remetendo ao conceito de “ilusão de gratuidade”, ou seja, o indivíduo deixa de receber algo financiado pelo poder público. O autor deu como exemplo, as manifestações ocorridas em 2013, diante do aumento da tarifa de transporte público municipal, que reivindicaram em algumas capitais a gratuidade do transporte público.

Outra alternativa para os investimentos em infraestrutura são as Parcerias Público-Privadas - PPPs, estabelecidas na Lei Federal nº11.079, de 30 de dezembro de 2004, cujo conceito definido pelo Artigo 2º é o “contrato administrativo de concessão, na modalidade patrocinada ou administrativa”. FRANCO (2007) refere à PPP como forma de alavancar investimentos sem causar impacto no montante da dívida pública, pois tentados por resolver o problema de tempo e recurso para investimentos sem aumentar a dívida pública, vários governos buscaram este mecanismo, entretanto, além das PPPs não serem autossuficientes, houve o aumento do gasto corrente em contrapartida à dívida pública.

No que concerne à infraestrutura, as Parcerias Público-Privadas se tornaram um projeto inovador, mas há ressalva da autora de que o financiamento privado é mais caro que o financiamento público e que há longo prazo não há ganho fiscais. Portanto, haverá no futuro, gastos mais elevados do que a troca de gastos no presente.

As inúmeras discussões sobre a alocação de recursos para investimento em infraestrutura se convergem no ponto de que o Estado é falho e ineficiente ao cobrir a demanda por melhoria e modernização, e quanto aos mecanismos de investimentos, estes possuem várias vertentes, mas ficou claro que deve haver a cooperação da iniciativa privada com o serviço público, sem abstenção do governo.

#### 4. METODOLOGIA

Este estudo pretende analisar a relação entre a rigidez orçamentária e a alocação de recursos na área de investimento em infraestrutura a partir de uma revisão bibliográfica não sistemática sobre o tema, valendo-se da literatura nacional selecionada e complementar com uma análise quantitativa e qualitativa da execução orçamentária do Estado de Minas Gerais.

Esta revisão consiste em identificar interpretações na literatura contrária e favorável à rigidez orçamentária e identificar dados relevantes sobre o investimento do Estado de Minas Gerais em infraestrutura nos dois últimos anos. Trata-se de análise de dados já existentes e publicados.

O referencial teórico contribui para obter informações sobre a situação atual do tema pesquisado, conhecer publicações existentes e os aspectos que já foram abordados. Além disso, verificar se há opiniões similares e diferentes a respeito da rigidez orçamentária e sua relação com investimentos em infraestrutura e aspectos relacionados ao problema da pesquisa.

Utilizando as palavras-chaves pelo assunto específico: **rigidez orçamentária, execução orçamentária, alocação de recursos e infraestrutura** para realizar as pesquisas nos bancos de dados disponibilizados na internet, a consulta à base de dados e a bibliotecas virtuais serão por meio do RCAAP (Repositório Científico de Acesso Aberto de Portugal) – <http://www.rcaap.pt>). Apesar de pertencer a Portugal, neste site foram encontrados artigos escritos por autores brasileiros. Além destes, há o Google Acadêmico (<http://scholar.google.com.br>), o qual consiste em uma ferramenta que permite o acesso a teses, dissertações, artigos científicos e outros materiais especializados.

Outro meio importante de fontes digitais para consulta por meio de bibliotecas universitárias brasileiras a ser utilizado é o Portal Brasileiro de Informação Científica (Portal Capes - <http://www.periodicos.capes.gov.br/>).

As obras digitais são mais indicadas, pois, além de agrupar a rapidez e precisão ao processo de busca, possibilitam o fácil acesso a documentos. A relação custo-benefício é bem maior quando se compara o tempo necessário para se fazer uma busca em formato impresso em papel do que feita via processo digital.

Há também a revisão de fontes secundárias, ou seja, são aquelas que são escritas por autores que interpretam os trabalhos de outros. Estes trabalhos são importantes porque combinam conhecimento a partir de várias fontes primárias e dão uma visão geral rápida sobre o assunto.

Na Tabela nº1, Resumo das Principais Bibliotecas Digitais, mostra o número de publicações extraídas com a pesquisa com os conceitos básicos de rigidez orçamentária, execução orçamentária, alocação de recurso e infraestrutura:

Tabela nº1 – Resumo das Principais Bibliotecas Digitais

Organização	Link	Número de publicações com o assunto proposto
Portal Capes	<a href="http://www.periodicos.capes.gov.br">http://www.periodicos.capes.gov.br</a>	08
RCAAP	<a href="http://www.rcaap.pt">http://www.rcaap.pt</a>	02
Google Acadêmico	<a href="http://scholar.google.com.br">http://scholar.google.com.br</a>	5860

Fonte: links disponíveis

Pode-se perceber que há um grande número de publicações oriundas dos sites de busca Google Acadêmico, entretanto, várias publicações não serão utilizadas, devido, principalmente pela quantidade expressiva de revisar milhares de publicações e à fuga do assunto de interesse ou área compreendida. Assim, o critério de seleção foi baseado no título das publicações, e selecionado por se pautar na relação entre as palavras-chave adotadas.

A partir de uma análise quantitativa e qualitativa dos dados de execução orçamentária, serão analisados os demonstrativos de despesas por função e subfunção do Estado de Minas Gerais publicados no Relatório Resumido de Execução Orçamentária por bimestre, cópia em anexo, desde o início de 2012 até o 3º bimestre de 2014. O período analisado corresponde ao Plano Plurianual vigente. Trata-se de um instrumento de transparência gestão fiscal, com ampla divulgação para acesso ao público e disponível em meio eletrônico. Este relatório encontra-se disponível no sitio da Secretaria do Estado da Fazenda de Minas Gerais. A escolha pelo demonstrativo de despesas por função e subfunção se deve pelo fácil acesso aos dados e identificações intrínsecas ao estudo pretendido.

Através de dados constantes nos Relatórios Resumidos, foram calculadas as diferenças entre a dotação atual do final de cada ano e sua dotação inicial para conhecer os créditos adicionais aprovados durante o ano. A origem dos créditos adicionais não será estudada neste trabalho, trata-se de uma hipótese, já que o Relatório Resumido não fornece esta informação. Os créditos adicionais são publicados e divulgados no Jornal Minas Gerais da Imprensa Oficial

do Estado, por meio de decretos estaduais. Foram calculadas as médias das despesas liquidadas até o bimestre informado em razão da dotação atualizada no referente bimestre para cada subfunção, uma vez que a função denominada no Relatório é a soma dos valores de suas subfunções. A média foi calculada para observar qual o percentual médio gasto até o bimestre de cada ano em relação à dotação orçamentária prevista para o ano analisado. Os valores percentuais de cada subfunção em relação a sua dotação atualizada são informados nos Relatórios Resumidos.

Ainda, foi calculado o desvio padrão da amostra selecionada que são as subfunções, para demonstrar o quanto a razão da despesa liquidada em relação a sua dotação orçamentária varia em relação à média destes mesmos dados.

Foi calculada também a razão percentual da despesa liquidada em função de sua despesa empenhada para cada subfunção do bimestre analisado. Esse cálculo permite observar o percentual efetivamente gasto para cada despesa empenhada. Os valores das despesas liquidadas e empenhadas são disponibilizados nos Relatórios Resumidos. Portanto, destas informações, buscou-se a razão percentual entre as duas despesas estudadas.

A partir da razão percentual entre despesa liquidada e despesa empenhada, foram calculadas as médias e os desvios-padrão, a fim de utilizar os mesmos critérios para as observações feitas das médias e desvios-padrão da despesa empenhada em relação a sua respectiva dotação.

No que concerne à infraestrutura, segundo CARVALHO (2013), a área pode ser dividida como um grande gênero de um nível macro de análise. Dentro deste nível macro de análise, estão alocados os setores, subdivididos em quatro categorias: transporte, telecomunicações, energia e saneamento básico e ainda na discussão taxonômica de infraestrutura requer ainda a vinculação aos serviços públicos e de setores em que haja a elaboração de políticas públicas. Deste modo, para fins deste estudo, a infraestrutura se subdivide nos seguintes setores: Urbanismo, Habitação, Saneamento, Comunicações, Energia e Transporte.

Dos Relatórios Resumidos, foram extraídas as funções e subfunções e a partir destas calculadas os valores liquidados por bimestre para os três períodos analisados e compará-los com as despesas totais do mesmo período.

Por fim, foram feitas as correlações entre as despesas totais liquidadas e as despesas liquidadas para infraestrutura (transporte, comunicação, saneamento, urbanismo, habitação e energia) por bimestre. Esta correlação feita ao longo de cada período analisado mostra a

associação linear entre as duas despesas, podendo variar entre -1 e 1. Se os valores calculados resultam um valor próximo a -1 ou 1, revela que há uma correlação linear perfeita, isto é, as despesas totais e de infraestrutura estão variando linearmente.

Os gráficos que serão apresentados demonstram a frequência das razões calculadas entre despesa liquidada e sua dotação atualizada, ou seja, capta a informação de quantos valores percentuais agrupados em percentuais de variação de 5% a 10% ocorrem em um determinado bimestre, podendo ser de 0 a 100%. Para os gráficos de frequência da razão percentual entre a despesa liquidada no bimestre e sua despesa empenhada, os agrupamentos foram de acordo com a distribuição destes valores, que podem ser negativos ou até superiores a 30.000%, como foi verificado, comprovando a informação de valores de desvio-padrão bastante elevado.



## 5. EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DO ESTADO DE MINAS GERAIS

O Plano Plurianual de Ação Governamental – PPAG prevê todos os programas e ações estratégicas do governo estadual para que a demanda coletiva seja atendida. No PPAG, são estabelecidas as diretrizes estratégicas para que sejam transformadas em ações efetivas. Além disso, contribui para que a quantificação de metas físicas fique mais fidedigna a partir do momento em que os gestores responsáveis pelo seu planejamento têm consciência dos recursos disponíveis para a sua execução, não só para o ano de exercício, mas em uma visão de médio prazo.

A execução orçamentária do Estado de Minas Gerais<sup>6</sup> tem por finalidade evidenciar as entradas de recursos públicos nos cofres do Estado e sua aplicação é destinada para cobrir as despesas, as quais representam os compromissos da Administração Pública Estadual com finalidade de atender as demandas da sociedade previstas no orçamento.

O foco deste estudo é a avaliação das despesas do governo estadual. As despesas possuem os seguintes estágios: fixação, empenho, liquidação e pagamento:

- a) fixação: é a autorização do Poder Legislativo ao Poder Executivo, pela fixação de dotações orçamentárias aprovadas na Lei Orçamentária Anual (LOA) em consonância com o Plano Plurianual de Ação Governamental, concedendo ao ordenador de despesa o direito de gastar os recursos destinados à sua unidade de gestão;
- b) empenho: “é o ato emanado de autoridade competente que cria para o estado obrigação de pagamento, pendente ou não de implemento de condição”; (PORTAL DA TRANSPARÊNCIA, BRASIL)
- c) liquidação: “é a verificação do implemento de condição, ou seja, verificação objetiva do cumprimento contratual”. (PORTAL DA TRANSPARÊNCIA, BRASIL)
- d) pagamento: “entrega de numerário ao credor, por meio de crédito em conta, ordens de pagamento ou cheque nominativo,” (PORTAL DA TRANSPARÊNCIA, BRASIL)

As despesas podem ser:

- a) despesas correntes: aquelas que promovem a execução, a manutenção e o funcionamento da Administração Pública, podendo ser de custeio ou transferências

---

<sup>6</sup>[http://www.fazenda.mg.gov.br/governo/contadoria\\_geral/atendimentos\\_constitucionais/exec\\_orcamentaria\\_mensal\\_index.html](http://www.fazenda.mg.gov.br/governo/contadoria_geral/atendimentos_constitucionais/exec_orcamentaria_mensal_index.html)

correntes. Exemplos: serviços públicos obrigatórios como despesa com folha de pagamento e encargos sociais, materiais de consumo, prestação e serviços;

- b) despesas de capital – aquelas que contribuem diretamente para a formação ou aquisição de um bem de capital. Exemplos: investimentos, inversões financeiras e transferências de capital.

A despesa empenhada representa o crédito orçamentário necessário para liquidação de um compromisso pela administração pública ou na reserva de dotação orçamentária para uma finalidade específica. Já a despesa liquidada é o reconhecimento da despesa em que se verificou por meio de documentos comprobatórios de que o material foi entregue e/ou o serviço foi executado, criando assim a obrigação da administração pública de efetuar o pagamento para extinguir a dívida.

Os créditos orçamentários demonstram as dotações iniciais que pode ser entendido pelos valores fixados no orçamento por meio de autorizações do Legislativo para a realização de despesas. As alterações são compreendidas pelas suplementações, remanejamentos e anulações ocorridos no exercício, bem como os créditos especiais e extraordinários, caso ocorram. Assim, a dotação atualizada corresponde à soma da dotação inicial com as alterações aprovadas que vieram a ocorrer no período.

As receitas, conforme classificação econômica, podem ser:

- a) receitas correntes: visam atender as despesas classificadas em despesas correntes, que são subdivididas em receitas tributárias, de contribuições, patrimonial, agropecuária, industrial, de serviços, outras receitas correntes e transferências correntes;
- b) receitas de capital: recursos oriundos de constituição de dívidas, conversão em espécie (moeda), de bens e direitos, recursos recebidos de outras pessoas de direito público ou privado para atender despesas classificadas em despesas de capital.

A previsão da receita é o valor estimado no orçamento, do que se pretende arrecadar no exercício, com o objetivo de custear os serviços públicos programados para o mesmo período.

Para atendimento constitucional, o governo publica em até trinta dias ao encerramento do bimestre ocorrido, o Relatório Resumido de Execução Orçamentária. Neste, pela Lei de Responsabilidade Fiscal, Artigo 52, inciso II, dispõe que o demonstrativo da execução é composto por receita e despesas:

a) receitas, por categoria econômica e fonte, especificando a previsão inicial, a previsão atualizada para o exercício, a receita realizada no bimestre, a realizada no exercício e a previsão a realizar;

b) despesas, por categoria econômica e grupo de natureza da despesa, discriminando dotação inicial, dotação para o exercício, despesas empenhada e liquidada, no bimestre e no exercício;

c) despesas, por função e subfunção.

É publicado mensalmente de forma detalhada por Unidade Orçamentária da Administração Pública Direta, Autarquias, Fundações, Fundos Estaduais e Empresas Estatais Dependentes, dos poderes Executivo, Legislativo, Judiciário, e Ministério Público, em cumprimento aos artigos 74 § 3º para despesa e 157 § 4º para a receita da Constituição Estadual. (SECRETARIA DE ESTADO DA FAZENDA - MG)

A análise de dados deste trabalho da execução orçamentária se baseia no Relatório Resumido de Execução Orçamentária - RREO –Demonstrativo da Execução da Despesa por Função e Subfunções. Este demonstrativo atende à Portaria STN nº 637, de 18 de outubro de 2012 que aprova o Manual os Demonstrativos Fiscais em sua 5ª edição. Ainda, a Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999 do Ministério de Orçamento e Gestão discrimina as despesas por função e estabelece os conceitos de função, subfunção e dá outras providências que devem ser aplicados aos orçamentos da União, Estados e Município e Distrito Federal.

Assim, de acordo com a Portaria 42/1999, o conceito de função deve ser entendido como o maior nível de agregação das diversas áreas de despesa que competem ao setor público.

A função é um atributo da ação, e tem por fim identificar em que áreas de atuação da administração pública são despendidos os recursos públicos. Essa vinculação se realiza por meio da reunião das ações de acordo com o seu objeto e produto. Nesse sentido, um mesmo programa pode ter ações vinculadas a diversas funções, assim como uma unidade orçamentária. (MANUAL PARA ELABORAÇÃO PPAG - MG -2012 -2015)

A função “Encargos Especiais” engloba as despesas que não podem ser associadas um bem ou serviço a ser gerado no processo produtivo corrente, tais como: dívidas, ressarcimentos, indenizações e outras afins, representando, portanto, uma agregação neutra.

Já a função “Reserva de Contingência”, segundo a Secretaria de Orçamento Federal – SOF<sup>7</sup>, “consiste na dotação constante da lei orçamentária, sem destinação específica nem vinculação a qualquer órgão, cuja finalidade principal é servir de fonte de cancelamento para a abertura de créditos adicionais, ao longo do exercício.”

<sup>7</sup> <http://www.orcamentofederal.gov.br/glossario-1/reserva-de-contingencia>

A subfunção representa uma partição da função, visando a agregar determinado subconjunto de despesa do setor público, tendo como critério o objeto específico das ações com um nível de detalhamento maior do que a função.

## 6. RESULTADOS

Os resultados foram obtidos através do levantamento dos dados desde o 1º bimestre de 2012 até o 3º bimestre de 2014 contidos nos Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária publicados bimestralmente. Inicialmente, foram observadas as dotações iniciais e atualizadas. As dotações ora aprovadas para a realização de despesas fixadas na lei orçamentária são distribuídas por funções e destas funções, distribuídas entre suas subfunções.

### 6.1 Dotações e Créditos Adicionais

A Tabela nº2 mostra o valor anual da dotação que foi aprovada para os exercícios de 2012, 2013 e até 3º bimestre de 2014. Além disso, foram adicionados à tabela os créditos adicionais, ou seja, são os valores que foram complementados à dotação inicialmente aprovada. Os créditos adicionais podem ter sido oriundos de créditos suplementares, remanejamento de dotação ou anulação de despesa.

Tabela nº2 - Dotação anual aprovada e valores de créditos adicionais(R\$)

	2012	2013	2014
Dotação anual	73.720.339.399,77	83.112.795.992,32	81.304.991.787,94
Créditos adicionais	15.656.709.595,77	15.011.164.319,32	6.288.766.439,94

Fonte: RREO Nota: Os créditos adicionais foram trabalhados pelo autor

Verifica-se na Tabela nº2 que houve um aumento da dotação inicial entre 2012 e 2013, já que os créditos adicionais de 2013 foram menores que 2012, ou seja, dos 83 bilhões de reais, 15 bilhões foram adicionados a este valor para complementação no ano de 2013.

Para os três bimestres analisados de 2014, é observado que há uma tendência da dotação ficar maior do que a dotação de 2013, pois, além da dotação inicial aprovada foi maior do que em 2013, os créditos adicionais poderão ficar próximo dos 15 bilhões de reais como ocorreu em nos dois últimos anos. Outra análise importante que poder ser extraída desta tabela é o alto valor de créditos adicionais aprovados, cerca de 15 bilhões de reais. Esta análise pode demonstrar a flexibilidade que o poder executivo teve ao recorrer aos créditos adicionais e aprovados pelo poder legislativo.

## 6.2 Despesas Empenhadas x Despesas Liquidadas

Os dados da Tabela nº3 apresentam as despesas empenhadas pelo governo, ou seja, mostra os valores que tiveram compromissos assumidos, como um contrato de serviço, aquisição de material ou bem ou amortização da dívida.

Da mesma forma que foi observado para as dotações, verifica-se o aumento das despesas empenhadas em 2013 em relação ao ano de 2012. A maioria das funções tiveram aumentos no ano 2013, assim como outras funções tiveram em 2013 despesas empenhadas menores que em 2012. Neste caso, destaco as funções de Comunicações, Energia e Transporte, objetos deste estudo, as quais tiveram uma diminuição nas despesas empenhadas. A função Comunicações, por exemplo, passou de R\$ 5.346.645,13 em 2012 para R\$ 4.989.272,29 em 2013. Outro fato observado é a elevação expressiva do valor empenhado do 5º bimestre para o 6º bimestre dos últimos dois anos, sendo que os outros bimestres não houve uma flutuação tão alta destes valores. Devido ao fechamento do exercício, pode-se inferir que esta elevação se deve ao cumprimento de compromissos já feitos anteriormente.

Tabela nº3 – Despesas empenhadas por bimestre (R\$)

	1ºbimestre	2º bimestre	3ºbimestre	4º bimestre	5ºbimestre	6ºbimestre
2012	9.772.715.898,05	9.772.715.898,05	10.478.571.656,16	9.508.080.032,66	9.382.837.892,46	14.670.807.246,00
2013	13.334.844.392,27	12.136.543.272,56	11.244.012.593,33	10.875.376.372,42	10.073.375.934,20	14.242.377.197,02
2014	12.934.689.318,44	12.263.967.471,63	12.694.996.864,02			

Fonte: RREO

Já na Tabela nº4, são apresentados os valores liquidados, isto é, equivale-se ao lançamento para pagamento do serviço efetivamente prestado, do bem adquirido ou do material entregue.

Tabela nº4– Despesas liquidadas por bimestre (R\$)

	1ºbimestre	2º bimestre	3ºbimestre	4º bimestre	5ºbimestre	6ºbimestre
2012	8.466.952.059,97	8.466.952.059,97	9.629.929.009,77	9.974.468.796,15	9.226.651.529,01	15.149.722.695,30
2013	10.688.952.757,19	12.572.499.482,92	10.590.698.299,33	11.215.147.980,28	10.698.728.655,28	14.205.429.403,47
2014	11.075.024.833,56	10.797.016.456,77	11.897.382.715,80			

Fonte: RREO

Desta tabela, são feitas algumas observações importantes. A primeira é a verificação também do salto dado no último bimestre dos anos de 2012 e 2013, tendo como a mesma inferência, as ações para o cumprimento efetivo dos compromissos assumidos. Outra observação importante é a diferença superior da despesa liquidada em relação à despesa empenhada dentro do mesmo período. Isso pode ocorrer caso o empenho não foi o suficiente para cobrir a

despesa realizada, ou o serviço prestado ou os bens adquiridos ocorreram dentro do mesmo período. Em 2014, percebe-se o aumento dos gastos em relação aos anos de 2012 e 2013. Assim, pode-se entender que o governo está gastando mais do que os últimos anos.

Desta comparação entre a despesa liquidada e despesa empenhada, a Tabela nº5 apresenta dados estatísticos calculados a partir de tais despesas das subfunções encontradas nos Relatórios Resumidos para o ano de 2012.

Tabela nº 5- Médias e desvios-padrão da razão entre despesa liquidada e despesa empenhada no ano de 2012 (%)

	1º bimestre	2ºbimestre	3ºbimestre	4ºbimestre	5ºbimestre	6ºbimestre
Média	57,89	73,62	91,34	199,96	70,28	36,75
Desvio padrão	43,29	43,33	104,03	1695,52	690,23	2113,52

Fonte: Elaborado pelo autor

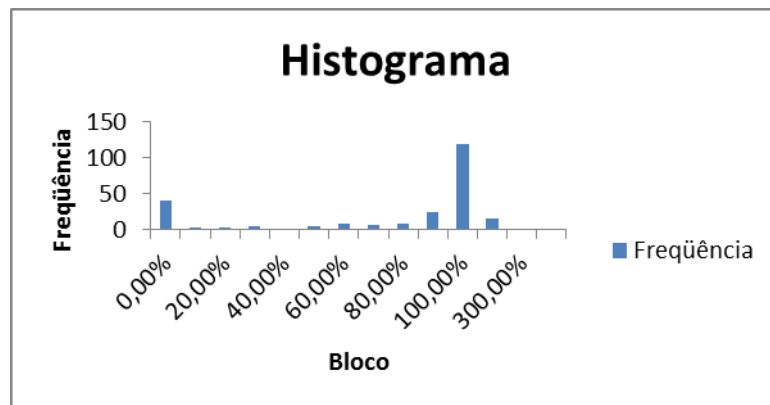
Portanto, a Tabela nº 5 exhibe dados pouco satisfatórios. A média mostra que no 1º bimestre de 2012, o percentual médio da razão entre a despesa liquidada e despesa empenhada foi de 57,89%. Para ser um resultado mais efetivo, a média deveria ser próxima de 100%, já que a razão entre ambas as despesas deveria ser 1, mostrando equivalência entre os valores e por conseguinte, revelar-se que o valor comprometido foi efetivamente gasto dentro do período. Somente no 3ºbimestre, esta situação está próxima do ideal, já que a razão entre o valor gasto e a dotação empenhada foi de 91,34%. Entretanto, no 2º e 5º bimestre, o percentual médio da razão entre as despesas ficou em torno dos 70%, porém, este valor deve ser explicado de maneira individual, uma vez que o valor do desvio padrão é bem diferente entre os dois períodos.

No 5º bimestre, o desvio padrão foi de 690,23%, o que significa o quanto as razões calculadas variaram em torno da média. Isto mostra que há vários valores de razões diferente calculados para cada uma das subfunções. Um exemplo é a subfunção Formação de Recursos Humanos da função Educação, a qual teve a razão de 2.806,01%, revelando o alto valor gasto em função do seu valor empenhado.

No 2º bimestre, o desvio padrão foi de 43,33%, demonstrando uma variação bem menor do que no 5º bimestre. A maior razão encontrada neste período foi de 322,60% para a subfunção Assistência Comunitária da função Administração. Para esta função, foram gastos mais de 12 milhões de reais sendo que o valor empenhado para este período foi quase 4 milhões de reais.

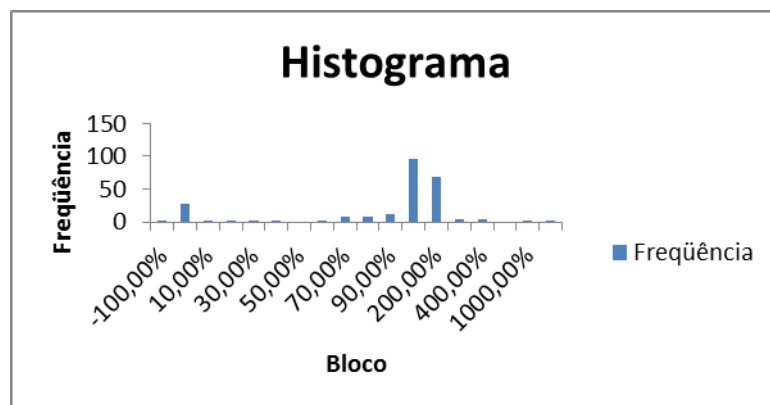
Os gráficos nº1 e nº2 mostram a distribuição dos valores calculados nos 2º e 5º bimestre respectivamente, e permite observar a diferença entre os dois bimestres, apesar de o percentual médio ser bem próximo. Estes dois gráficos mostram a distribuição das razões entre a despesa liquidada e seu valor empenhado em cada um dos períodos. No 2º bimestre, nota-se uma grande concentração em torno dos 100%, o que revela que a maioria dos valores gastos teve o mesmo valor empenhado neste período. Já no 5º bimestre há uma distribuição mais heterogênea, com uma concentração em torno de 100% e 200% e de valores abaixo e acima destes percentuais.

Gráfico nº 1 – Distribuição das razões 2ºbimestre - 2012



Fonte: Elaborado pelo autor

Gráfico nº 2 – Distribuição das razões 5ºbimestre - 2012



Fonte: Elaborado pelo autor

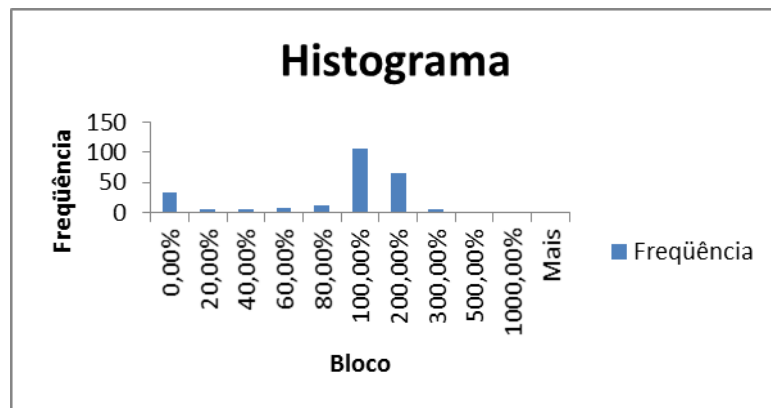
Mais discrepante ainda são os valores do 4º bimestre, os quais mostram que a média percentual das razões calculadas é de 199,96%, demonstrando que algumas subfunções tiveram valores liquidados bem superiores aos empenhados, assim como o desvio padrão é consideravelmente elevado por conta dos diferentes valores que compõem as razões calculadas. Um exemplo extremo a ser citado é a subfunção Alimentação e Nutrição da



função Educação que empenhou o valor de R\$ 119.597,39 e gastou R\$ 31.886.747,16, resultando na razão de 26.661,74%.

O Gráfico nº3 auxilia a visualizar a distribuição (frequência) das razões calculadas, confirmando alto número de razões superiores a 100% e também mostrar razões próximas de 0%, o que revela o contrário de tudo o que foi descrito até agora, indicando que até o 4º bimestre não foram gastos os valores empenhados, isto é, o compromisso acordado não foi efetivamente cumprido.

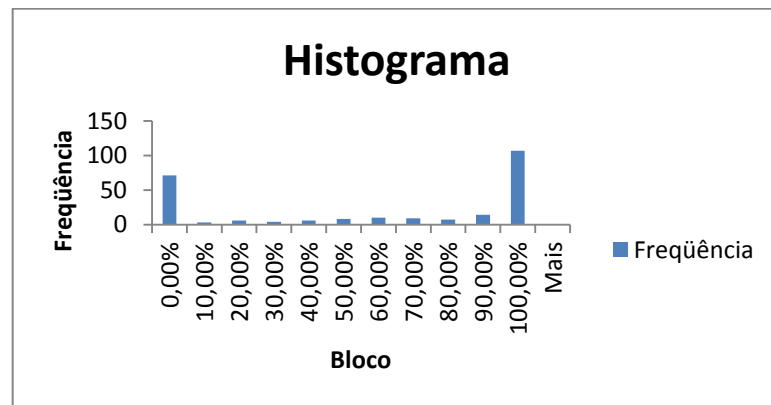
Gráfico nº 3 – Distribuição das razões 4ºbimestre - 2012



Fonte: Elaborado pelo autor

No Gráfico nº 4, expõem-se duas situações opostas, a primeira é que dentro das subfunções, teve aquelas que não foram gastos nenhum valor do que foi empenhado ou porque não teve despesa empenhada no período, como por exemplo, as subfunções Cooperação Internacional, Assistência ao Portador de Deficiência, Assistência à Criança e ao Adolescente no campo da Saúde e Transporte Rodoviário no campo da Educação, entre outros.

Gráfico nº4 – Distribuição das razões 1ºbimestre - 2012



Fonte: Elaborado pelo autor

Esse fato pode ter algumas explicações, uma delas se refere ao período analisado, ou seja, por ser o 1º bimestre do ano e da execução do novo PPAG, alguns programas não foram previstos ou executados logo no início do ano, como também o período de férias escolares e não requer gastos com o transporte escolar.

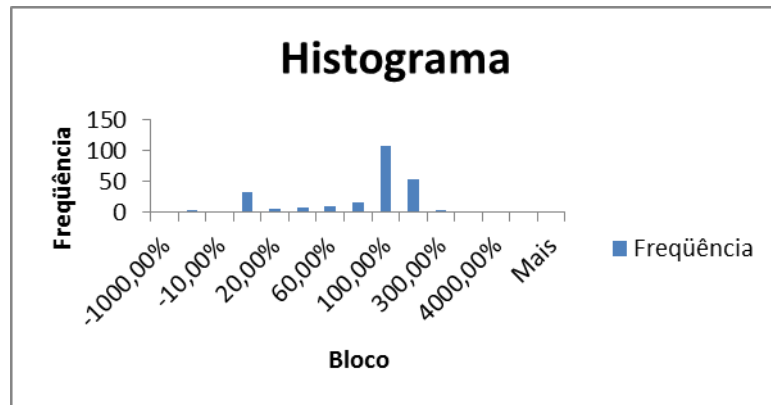
A outra situação mostra a efetividade dos recursos gastos no período, de acordo com os dados do gráfico, cerca de 1/3 das subfunções tiveram a relação entre as despesas liquidadas e empenhadas bem próximas dos 100%. Desta forma, o valor previsto para ano de 2012 foi logo executado no 1º bimestre, assim para possíveis compromissos ao longo do ano, as dotações tiveram que ser atualizadas com os créditos adicionais.

Em relação ao 6º bimestre, no qual sua média foi a menor do período a analisado, 36,75% e o maior desvio padrão ultrapassando o valor de 2000%, houve neste período despesas não liquidadas e também houve despesas que tiveram seu empenho reduzido, transferido ou anulado, como foi o caso da subfunção Serviços Financeiros do campo de Comércio e Serviços, cuja despesa empenhada foi de R\$ 1.806.275,00 negativos e teve a despesa liquidada neste mesmo período de R\$ 20.785.917,62, o que resultou na razão entre estes dois valores -1150,76%, esta mesma situação ocorreu em proporções menores com as subfunções Formação de Recursos Humanos no campo da Indústria e Desporto de Rendimento no campo de Desporto e Lazer.

Houve também razões bem próximas ou iguais a 0%, a qual mostra novamente a ausência de liquidação de despesa, ou ausência de despesa empenhada ou ainda a ausência das duas despesas na mesma função, ou seja, neste período não houve nenhuma ação durante o programa, como foi o caso das subfunções Recursos Hídricos e Ensino Superior da função da Ciência e Tecnologia e Promoção Comercial e Produção Animal no campo da Agricultura. Tais fatos podem justificar uma média tão baixa para o período.

Uma explicação ao alto valor do desvio padrão é a relação bem superior do valor gasto em função do valor empenhado para o período analisado, como a subfunção Alimentação e Nutrição da função Educação, a qual teve novamente um valor gasto bem maior do que foi empenhado e os valores negativos encontrados. O Gráfico nº5 mostra a distribuição bem variada para o período.

Gráfico nº5 – Distribuições das razões 6º bimestre - 2012



Fonte: Elaborado pelo autor

A mesma análise foi feita para os anos de 2013 e 2014, como veremos a seguir:

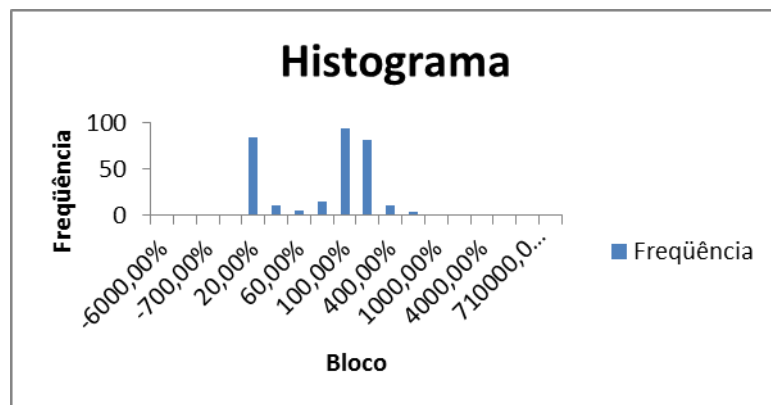
Tabela nº 6- Médias e desvios-padrão da razão entre despesa liquidada e despesa empenhada no ano de 2013(%)

	1º bimestre	2º bimestre	3º bimestre	4º bimestre	5º bimestre	6º bimestre
Média	51,00	85,87	95,91	2333,41	93,07	222,38
Desvio padrão	43,66	186,27	161,68	40002,57	188,31	1802,72

Fonte: Elaborado pelo autor

No ano de 2013, pode-se notar que há uma variação de valores bem maiores aos observados em 2012. O desvio padrão foi muito além do que já foi analisado. O 4º bimestre é o período mais crítico em relação a esta análise, o percentual médio das razões entre o valor liquidado e o valor empenhado de 2333,41% e o desvio padrão no valor de 40002,57%. O Gráfico nº6 aponta tais valores.

Gráfico nº6 – Distribuições das razões 4º bimestre - 2013



Fonte: Elaborado pelo autor

A subfunção responsável pela elevação desses dados estatísticos foi a Administração de Concessões que no 4º bimestre tinha o valor de despesa empenhada R\$ 320,95 e liquidou uma despesa no valor de R\$ 2.271.495,35. Uma das hipóteses para tal situação é o contrato de concessão do Estádio do Mineirão feito com a empresa Minas Arena. O estádio foi entregue no 1º semestre de 2013 para os jogos da Copa das Confederações de 2013 e da Copa do Mundo de 2014.

Vale ressaltar que, apesar da relação entre despesa empenhada e despesa liquidada ser próxima de 100% em boa parte das subfunções dos dois últimos anos, não quer dizer que as despesas liquidadas se referem necessariamente ao valor empenhado para a finalidade que foi liquidado, ou seja, o empenho de uma prestação de serviço, obras ou aquisição de um bem ou material pode ser liquidado meses depois, dependendo do tempo de entrega e prazo do contrato.

Entretanto, nos Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária do último bimestre de cada ano, há a informação de cada valor inscrito em “restos a pagar não processados”, que consiste nas despesas empenhadas, mas não liquidadas até o dia 31 de dezembro, restando, portanto, os estágios de liquidação e pagamento.

A Tabela nº7, mostra os dados estatísticos do ano vigente, os quais apresentam situações semelhantes demonstradas nos períodos anteriores.

Tabela nº 7- Médias e desvios-padrão da razão entre despesa liquidada e despesa empenhada no ano de 2014 (%)

	1º bimestre	2º bimestre	3º bimestre
Média	51,03	109,74	94,71
Desvio padrão	42,96	516,39	243,61

Fonte: Elaborado pelo autor

Outra observação inerente ao assunto, refere-se ao valor do desvio padrão ser menor apenas nos primeiros bimestres do período. Isso reflete que durante este período, a variação dos valores calculados para a razão entre despesa empenhada e liquidada se aproxima mais do percentual médio que caracteriza uma distribuição mais homogênea dos valores das subfunções.

### 6.3 Despesas Liquidadas x Dotação Orçamentária

A análise a seguir, trata-se da evolução das despesas liquidadas ao longo do período do ano analisado em função da disponibilidade de dotação. A tendência esperada é que as despesas liquidadas se igualem à dotação prevista para o período.

Nos Relatórios Resumidos disponibilizados pelo governo estadual, contém a razão entre a despesa liquidada até o bimestre corrente e a dotação atualizada no período para cada função e subfunção. Desses dados foram calculadas as médias e desvio padrão de cada subfunção para cada bimestre, uma vez que a função é a soma de suas subfunções, assim buscou-se o valor mais detalhado.

Tabela nº 8- Médias e desvios-padrão da razão entre despesa liquidada e dotação atualizada no ano de 2012 (%)

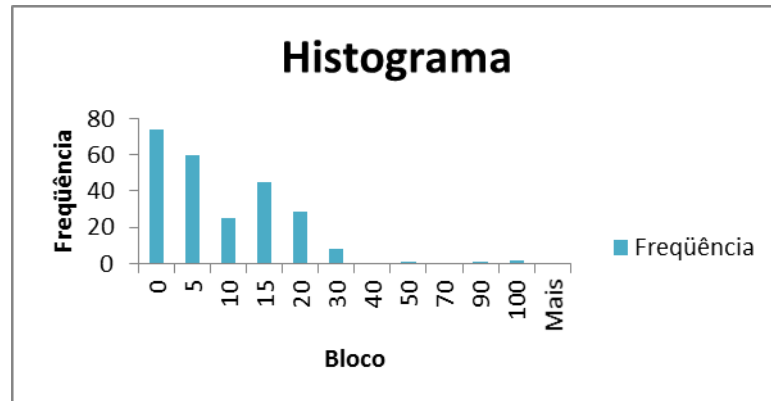
	1º bimestre	Até o 2ºbimestre	Até o 3ºbimestre	Até o 4ºbimestre	Até o 5ºbimestre	Até 6ºbimestre
Média	7,56	14,11	29,68	40,77	52,08	70,67
Desvio padrão	12,04	14,66	21,89	25,59	29,20	30,38

Fonte: Elaborado pelo autor

A Tabela nº08 mostra que o percentual médio das razões entre as despesas liquidadas e a dotação orçamentária evoluiu a cada bimestre, entretanto, pode-se observar que não se gastou o valor fixado e aprovado pelo Poder Legislativo. Até o 6ºbimestre, ou no ano de 2012, o percentual médio de despesa liquidada em relação à dotação disponibilizada para este ano, foi de 70,67%, incluindo os valores inscritos em restos a pagar não processados. Assim, cerca de 30% em média do valor aprovado, não foi gasto. Esta relação pode mostrar também que a rigidez orçamentária não é a principal causa da ausência de recursos para investimento, uma vez que o saldo a executar ou o valor aprovado para as unidades de gestão em infraestrutura e demais áreas não foram devidamente gastos. Somente na área de infraestrutura, que envolve comunicação, transporte, urbanismo, energia, saneamento e habitação, foram quase 2,5 bilhões de reais aprovados e que não foram gastos.

Os gráficos nº 7, 8 e 9 mostram a frequência da distribuição das razões entre despesas liquidadas e dotação orçamentária no 1º bimestre, até o 3ºbimestre e até 6º bimestre, respectivamente, os quais enfatizam a evolução das despesas liquidadas em relação a seu orçamento, para todas as subfunções.

Gráfico n°7 – Distribuição das razões entre despesa liquidada e dotação atualizada até o 1º bimestre de 2012

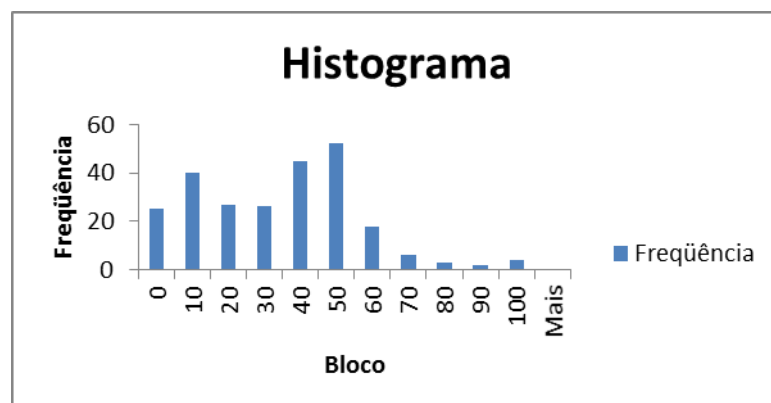


Fonte: Elaborado pelo autor

Uma observação intrínseca ao Gráfico n°7 se deve ao alto valor de despesas não gastas durante o primeiro bimestre e ainda valores gastos quase na sua totalidade disponível ainda no 1º bimestre. Um exemplo é o da subfunção Assistência hospitalar e Ambulatorial que utilizou 99,8% da dotação aprovada para no ano de 2012. Entretanto, a partir do 2º bimestre houveram complementações no orçamento até final de 2012, cujo valor gasto total foi de 92%.

Conforme explicado anteriormente, os valores não liquidados no 1º bimestre podem ter sido gastos nos bimestres posteriores, pois devido a férias escolares e por outras razões, ações do governo foram executadas ao longo do ano.

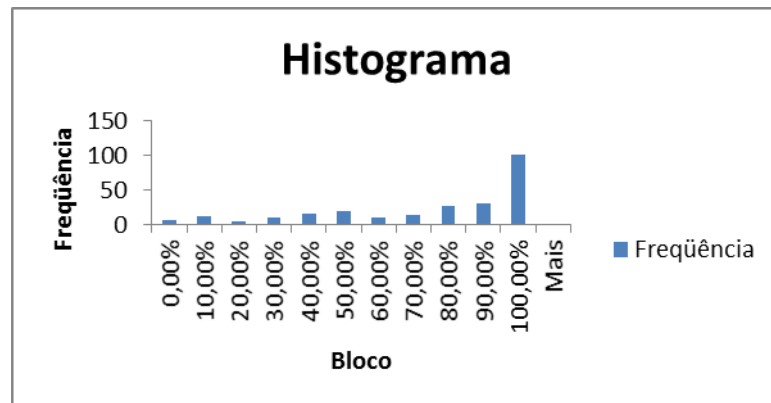
Gráfico n°8 – Distribuição das razões entre despesa liquidada e dotação atualizada até o 3º bimestre de 2012



Fonte: Elaborado pelo autor

Como era de se esperar, o Gráfico n°8 apresenta a evolução dos gastos durante o ano de 2012. Assim, ao fim do primeiro semestre, temos que a maioria das subfunções liquidou a metade das despesas ora aprovadas.

Gráfico nº9 – Distribuição das razões entre despesa liquidada e dotação atualizada até o 6ºbimestre de 2012



Fonte: Elaborado pelo autor

No Gráfico nº9 demonstra que a maioria das subfunções liquidou as despesas previstas para o ano de 2012, revelando que o orçamento teve eficácia na sua execução. Porém, outros programas não tiveram o mesmo efeito, uma vez que não foram gastos nem 50% do que foi aprovado. Das 247 (duzentos e quarenta e sete) subfunções contempladas no Relatório Resumido, 68 (sessenta e oito) subfunções não executaram 50% do seu orçamento, destes, 07 (sete) não tiveram nenhum gasto, como é o caso do Transporte Ferroviário, cujo valor aprovado não teve nenhum empenho, assim como Telecomunicações da função Comércio e Serviço não foi empenhado nenhuma despesa dos R\$100.000,00 aprovados.

Outra subfunção que merece atenção é a Reserva de Contingência, para esta subfunção são aprovados os valores do qual qualquer unidade gestora do governo possa utilizar para abertura de créditos adicionais. No ano de 2012, nenhum valor foi utilizado para esta finalidade. Deste modo, pode-se refutar a discussão de que o governo utiliza da reserva de contingência para assegurar o equilíbrio da execução das despesas e disponibilidade dos recursos.

Da mesma maneira, o percentual médio das despesas liquidadas em relação ao orçamento disponível no ano de 2013 foi evoluindo ao longo do período, porém, em menor proporção, comparando-o com ano de 2012. Não obstante, o orçamento para o ano de 2013 foi maior do que o disponibilizado para 2012, conforme Tabela nº02.

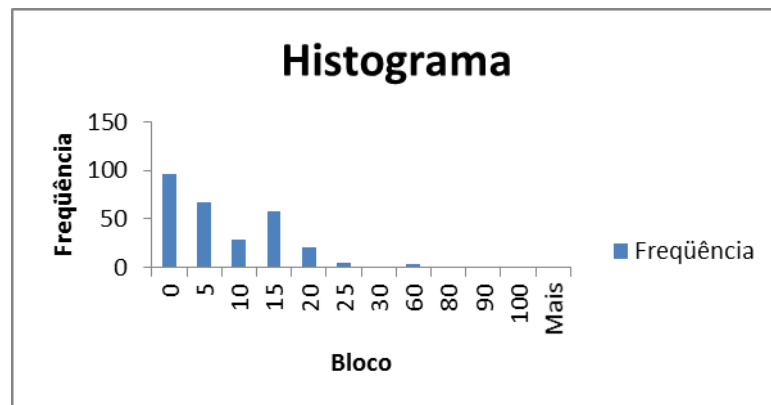
Tabela nº 9- Médias e desvios-padrão da razão entre despesa liquidada e dotação atualizada no ano de 2013 (%)

	1º bimestre	Até o 2ºbimestre	Até o 3ºbimestre	Até o 4ºbimestre	Até o 5ºbimestre	Até o 6ºbimestre
Média	6,33	20,12	30,58	39,29	48,52	67,70
Desvio padrão	9,52	21,67	25,38	28,39	31,10	33,92

Fonte: Elaborado pelo autor

A Tabela nº9 revela que o percentual médio passou de 6,33% para 67,70% dos valores liquidados em função da dotação atualizada no decorrer do período. O desvio padrão também aumentou na medida em que foi aumentando a razão calculada. O desvio padrão demonstra que dentre todas as razões calculadas, a variância em torno da média calculada foi de 9,52%, ou seja, os valores gastos em razão de sua dotação tiveram uma variação de 9,52% em relação de sua média. Tal fato, exibe uma proximidade entre os gastos de acordo com o seu recurso disponível comparando todas as razões das subfunções. O Gráfico nº10 auxilia esta observação.

Gráfico nº10 – Distribuição das razões entre despesa liquidada e dotação atualizada até o 1ºbimestre de 2013



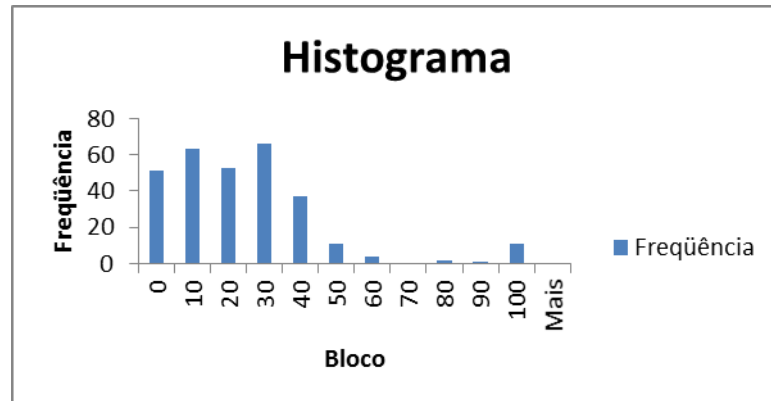
Fonte: Elaborado pelo autor

No 1º bimestre de 2013, apenas a subfunção Serviços Financeiros do Comércio e Serviços teve sua execução orçamentária quase na sua totalidade. Porém, durante o ano, não houve a necessidade de créditos adicionais e nem liquidação de despesas e ao final, sua execução atingiu 100% do valor aprovado.

Já no 2º bimestre, houve um aumento na execução de despesas, passando para um percentual médio de 20,12% com o desvio padrão de 21,67%. O Gráfico nº11 apresenta esta distribuição.



Gráfico nº11 – Distribuição das razões entre despesa liquidada e dotação atualizada até o 2º bimestre de 2013

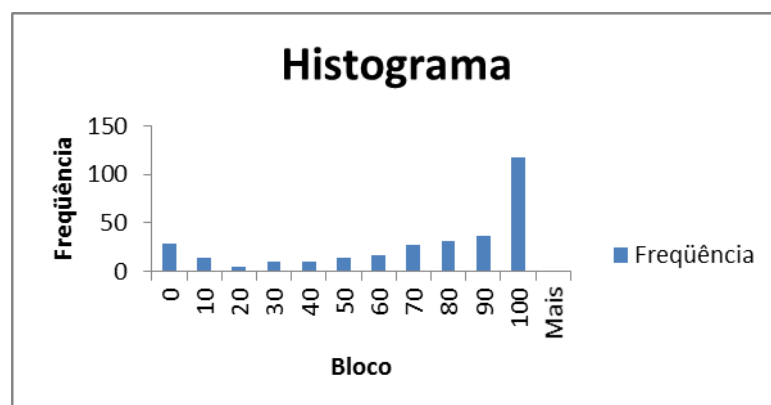


Fonte: Elaborado pelo autor

Nota-se que no 2º bimestre, houve uma queda acentuada de subfunções que ainda não tinham executado seu orçamento, em contrapartida, houve o aumento de subfunções que atingiram seu limite ainda no mês de abril de 2013, como é o caso da subfunção Tecnologia da Informação da área de Saneamento, a função Energia Elétrica e Policiamento da função de Segurança Público. Vale ressaltar que nesta última subfunção não havia dotação inicial e no 2º bimestre a dotação foi atualizada para o valor de R\$60,00 do qual foi empenhado e liquidado.

Ao final de 2013, o gráfico abaixo apresenta que grande parte das subfunções atingiu a eficácia da execução orçamentária, liquidando 100% do valor fixado.

Gráfico nº12 – Distribuição das razões entre despesa liquidada e dotação atualizada até o 6º bimestre de 2013



Fonte: Elaborado pelo autor

A despeito, é observado que percentual gasto do valor de cada recurso fixado variou desde 0 a 100%, o que denota o desvio padrão mais elevado que nos demais bimestre. Quanto às

despesas que não foram executadas, cabe exemplificar as subfunções Ensino Profissional e Direitos Individuais, Coletivos e Difusos da função Segurança Pública, Defesa Civil da função Assistência Social, subfunções de extrema demanda coletiva que não tiveram nenhuma ação do governo.

No que concerne à reserva de contingência, no ano de 2013 também não foram utilizados os recursos sem vinculações ou de destinação prevista, refutando mais uma vez que o contingenciamento não é uma manobra de uso contínuo do poder executivo.

Com relação ao ano vigente, tem-se até o final do semestre, o percentual médio de 27,15% de despesas liquidadas, ficando abaixo do esperado de 50%. A Tabela nº10 apresenta também desvios-padrão mais elevados em comparação aos dois anos anteriores.

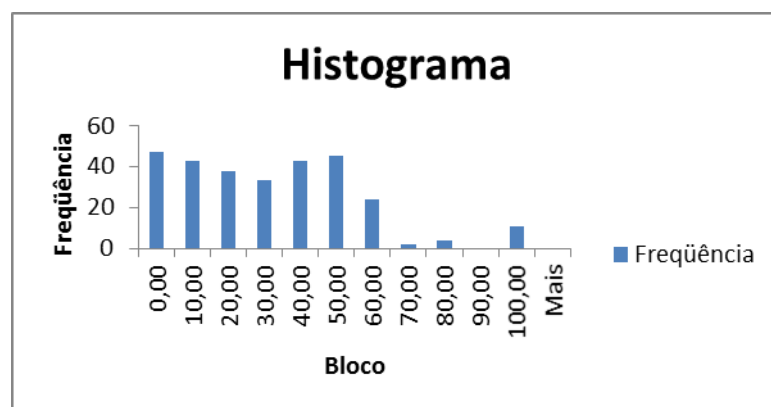
Tabela nº 10- Médias e desvios-padrão da razão entre despesa liquidada e dotação atualizada no ano de 2014 (%)

	1º bimestre	Até o 2º bimestre	Até o 3º bimestre
Média	6,91	18,63	27,15
Desvio padrão	12,8	21,52	23,99

Fonte: Elaborado pelo ator

O Gráfico nº 13 permite visualizar a distribuição dos valores liquidados até o 3º bimestre deste ano em relação ao seu orçamento.

Gráfico nº13 – Distribuição das razões entre despesa liquidada e dotação atualizada até o 3º bimestre de 2014



Fonte: Elaborado pelo autor

Deste gráfico, podemos observar que o desvio padrão, no valor de 23,99% se confirma pela frequência dos valores de cada percentual gasto, assim como o percentual médio de 27,15% se deve pelo alto número de frequências de valores que ficaram em torno de 0 a 40%,

causando a redução do percentual médio, apesar do gráfico apresentar uma boa parte de subfunções que já gastaram 50% do seu orçamento. Até o levantamento destes dados, ainda não foram liquidadas despesas como Difusão do Conhecimento Científico e Tecnológico, Abastecimento e Serviços Financeiros da função Administração, Comunicação Social da Segurança Pública, Cooperação Internacional das Relações Exteriores. Assim como em 2013, a subfunção Defesa Civil da função Assistencial ainda não teve nenhuma execução orçamentária, mesmo tendo seu orçamento reduzido em 10% do que foi aprovado em 2013.

O mesmo ocorre com as reservas de contingência, as quais até o fechamento do 1º semestre de 2014 não foram utilizadas para o equilíbrio fiscal.

Esta análise permitiu verificar que há flexibilidade em executar o orçamento, no qual o gestor não aplicou os recursos de maneira efetiva em algumas ações. Em 2013, deixaram de ser empenhados mais de 11 bilhões de reais e em 2012 este número ultrapassou os 10 bilhões de reais, e somado ao fato de que não foram utilizados os recursos da reserva de contingência, pode-se afirmar que não é a falta de recursos que determina a ausência de programas previstos no PPAG do governo mineiro, e sim a falta de um planejamento coerente com os recursos disponibilizados.

#### 6.4 Infraestrutura

Após uma análise geral dos dados disponibilizados pelos Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária, o foco do estudo é a avaliação da alocação de recursos em investimento em infraestrutura.

A Tabela nº11 apresenta a soma das despesas liquidadas das funções de Urbanismo, Habitação, Saneamento, Comunicações, Energia e Transporte para cada bimestre do período analisado.

Tabela nº11 – Despesas Liquidadas relacionadas à infraestrutura por bimestre

	1ºbimestre	2º bimestre	3ºbimestre	4º bimestre	5ºbimestre	6ºbimestre
2012	41.199.962,32	45.452.575,48	250.964.083,46	241.846.793,36	190.957.553,48	362.033.089,74
2013	155.702.029,53	327.668.650,36	331.728.202,32	460.699.271,04	312.229.471,74	439.728.870,32
2014	405.615.296,62	415.792.945,56	456.022.994,42			

Fonte: Elaborado pelo autor

É evidente que houve um aumento das despesas em infraestrutura de 2012 até o 1º semestre de 2014, sendo que em 2014 já se gastou mais do que foi gasto no ano de 2012 todo. Porém,

considerando, principalmente, que em 2013 deixou de ser gasto mais de 11 bilhões de reais e foram liquidadas apenas 2 bilhões de reais em infraestrutura, fica claro que o problema de infraestrutura em Minas Gerais não é a rigidez orçamentária e nem o contingenciamento de receitas, apenas não há programas e projetos para melhorias e investimentos em infraestrutura com valores coerentes ao que foi disponibilizado.

Da mesma maneira, podemos demonstrar pela Tabela nº12 que as despesas com infraestrutura não acompanharam a evolução das despesas totais. Em 2013, por exemplo, a despesa liquidada passou de 10,6 bilhões de reais para 14,2 bilhões de reais, sendo que as despesas em infraestrutura passaram de 312 milhões de reais para 419 de milhões reais, resultando na correlação de 0,51 entre as duas despesas.

Tabela nº12 – Correlação entre as despesas com infraestrutura e as despesas totais

	2012	2013	2014
Correlação	0,83	0,51	0,90

Fonte: Elaborado pelo autor

A Tabela nº12 mostra a correlação entre as despesas com infraestrutura e as despesas totais, no qual consiste em calcular o coeficiente de correlação que demonstra a linearidade entre a evolução das duas despesas. Assim, o ano de 2014 apresenta o melhor coeficiente, cujo valor máximo é até 1. Neste caso, temos que em 2014, a despesa com infraestrutura possui uma linearidade quase perfeita com as despesas totais, a qual corresponde a uma variação equivalente entre as duas despesas. No ano de 2014, já foram gastos mais de um bilhão de reais, sendo que todas as despesas totalizam mais de 33 bilhões de reais, cerca de 11 bilhões de reais por bimestre. Ao mesmo tempo, os gastos em infraestrutura são em média de 425 milhões de reais por bimestre.

A correlação entre as despesas totais e infraestrutura, mostra também o quanto os gastos com infraestrutura avançam na medida em que as despesas totais aumentam, ou seja, pode-se saber se os gastos com infraestrutura fazem parte do conjunto de ações do governo que vem ordenando despesa ao longo do ano.

Em 2012, a correlação de 0,83 revela um valor não muito satisfatório. Apesar, do aumento dos gastos com infraestrutura deu-se no 3º bimestre, passando de 45 milhões de reais no 2º bimestre para mais de 250 milhões de reais no 3º bimestre e caindo para 241 milhões no 4º bimestre. No 5º bimestre, os gastos diminuíram para um pouco mais de 190 milhões de reais.

Entretanto, no último bimestre, foram gastos mais de 360 milhões de reais. Esta oscilação também foi observada para as despesas totais liquidadas, todavia em proporções maiores, como por exemplo, houve um salto das despesas do 5º para o 6º bimestre, passando de 9,2 bilhões para 15 bilhões de reais, assim como houve uma diminuição das despesas do 4º bimestre para o 5º bimestre, passando para 9,9 bilhões para os 9,2 bilhões de reais.

Contudo, do 3º bimestre para o 4º bimestre de 2012 não houve uma queda dos gastos como ocorreu com as despesas em infraestrutura, pelo contrário, houve um pequeno aumento, passando de 9,6 bilhões para os 9,9 bilhões de reais já informados.

Portanto, as despesas com infraestrutura em Minas Gerais não são minimizadas pela vinculação de receitas para outras despesas, nem pelo contingenciamento de receitas. Os dados mostram que a infraestrutura requer um maior planejamento e elaboração de programas conciliado com a disponibilidade de recursos que são aprovados pelo poder Legislativo, no qual possui interesse político em investir em infraestrutura para atrair votos em determinadas regiões de sua atuação.

## 7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Após a análise dos Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária do Estado de Minas Gerais, constata-se que as despesas orçamentárias estão concentradas em boa parte nos Encargos Especiais que contemplam os Serviços da Dívida Interna e Externa, Transferências e Outros Encargos Especiais, seguido da Previdência Social e logo depois as despesas com a Educação. Em 2012, 34,80% do total das despesas foram para cobrir os encargos de dívidas, indenizações e transferências. Somente o Serviço de Dívida Interna teve um custeio de 9,51% da despesa total, entretanto, toda a despesa com infraestrutura não chegou a 2,12% da dotação para o ano de 2012. Em 2013, as despesas com infraestrutura somaram 3,12% da despesa total. Ainda, observando os encargos especiais, o percentual gasto para cobrir as despesas para esta finalidade teve uma pequena queda percentual para 34,23%, ressaltando que a despesa total em 2013 foi maior que 2012.

O que se pode observar que enquanto houver o endividamento da máquina pública, demais funções do Estado tem seu orçamento reduzido, não só as despesas com infraestrutura, como também outras despesas discricionárias.

Neste caso, temos sim uma rigidez orçamentária e um contingenciamento de despesas para pagar a dívida pública, o qual não aparece como reserva de contingência e sim como encargos sociais do governo. Por outro lado, a rigidez e o contingenciamento não são os principais motivos pela falta de investimento em infraestrutura, foi verificado que há uma flexibilidade do Poder Executivo em recorrer a créditos adicionais e ainda o alto valor que não gasto pelos gestores que foram disponibilizados.

Com relação à despesa com pessoal, segundo o Portal da Transparência<sup>8</sup> o governo mineiro gastou mais 26,6 bilhões de reais no ano de 2012. Este valor contempla os servidores ativos e inativos do Executivo, Legislativo, Judiciário e Ministério Público e contratados do Poder Executivo. Foi observado que nas outras esferas não há gasto com o pessoal contratado e ainda os gastos com o pessoal está concentrado no Executivo, cujo valor ultrapassou os 21 bilhões, seguido do Judiciário que teve uma despesa um pouco mais de 3 bilhões de reais. Em seguida, o Ministério Público deteve uma despesa com pessoal cerca de 1 bilhão de reais, e por último o Legislativo gastou mais de 800 milhões de reais.

---

<sup>8</sup> <http://www.transparencia.mg.gov.br/estado/pessoal/despesas-agregadas-de-pessoal>

Em 2013, a despesa com pessoal subiu para mais de 29,5 bilhões de reais, ou seja, gastou-se quase 3 bilhões a mais do que o ano anterior somente com o funcionalismo. Este aumento está centralizado no Poder Executivo, cuja despesa com pessoal aumentou para 24,4 bilhões de reais, sendo que as demais esferas não tiveram aumento significativo na folha de pagamento.

Vale ressaltar que as despesas com pessoal não fizeram parte deste estudo, uma vez que não estão contemplados os gastos com pessoal nos Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária. As despesas informadas neste relatório são oriundas da classificação funcional de despesas, no qual identifica as áreas em que as despesas são realizadas, ou seja, a classificação funcional agrega gastos de ação governamental por intermédio de projetos e atividades.

As despesas com pessoal são informadas no Relatório de Gestão Fiscal<sup>9</sup>. Neste relatório, são divulgados os demonstrativos das despesas com pessoal de todas as entidades do governo, conforme estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal. É neste relatório que há informação do percentual gasto com o pessoal em relação à Receita Corrente Líquida, cujo valor não pode ultrapassar 60%, conforme estabelecido pelo artigo 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal. Tem-se, então, no ano de 2012 o percentual de 43,04% e em 2013, a despesa com o pessoal foi 44,72% em relação à Receita Corrente Líquida.

O que se verifica é a falta de qualidade no gasto público, dando prioridade ao pagamento de encargos, e o montante disponível não é executado de maneira eficaz. O orçamento público deve ser amadurecido de tal forma que haja o equilíbrio entre a rigidez orçamentária causada principalmente pela priorização da dívida, atrelada aos gastos com o pessoal e previdência social e com flexibilidade na execução orçamentária, distribuindo de maneira mais efetiva no que tange às demandas sociais.

A análise realizada demonstra que o Estado não sofreu por dificuldades financeiras, considerando o alto valor a ser executado para os próximos anos em relação aos créditos autorizados pelo poder Legislativo.

Em matéria publicada no Jornal Hoje Em Dia, no dia de 16 de novembro de 2014<sup>10</sup>, revela que Minas Gerais terá nos próximos quatro anos, investimentos em infraestrutura menor do que a média nacional, de acordo com estudos da Associação Brasileira de Tecnologia de

---

<sup>9</sup> Disponível em [http://www.fazenda.mg.gov.br/governo/contadoria\\_geral/lei\\_responsabilidade\\_fiscal/](http://www.fazenda.mg.gov.br/governo/contadoria_geral/lei_responsabilidade_fiscal/)

<sup>10</sup> <http://www.hojeemdia.com.br/noticias/minas-gerais-e-o-10-colocado-no-ranking-de-investimentos-1.282368>

Equipamentos para Manutenção (SOBRATEMA). O estado de Minas Gerais, tendo o terceiro maior PIB – Produto Interno Bruto do país, ocupa o décimo lugar no ranking nacional de investimentos futuros em infraestrutura. A previsão para investimento em infraestrutura até 2019 será de 34,2 bilhões de reais. Este valor representa 2,9% do total que será investido no país, destacando a queda da participação do governo nos investimentos.

O Estado não deve ser omissos aos investimentos em infraestrutura, no que se refere à desestatização de serviços e obras relacionadas à infraestrutura, a cooperação entre iniciativa privada e o governo é um bom caminho para minimizar os efeitos da atual conjuntura do país em relação à modernização e infraestrutura. Contratos firmados entre a iniciativa privada e o governo por meio de Parcerias Público-Privadas devem ficar entendidos como parcerias de caráter provisório e de médio e longo prazo, e ainda entender que há um custo para o governo federal e estadual em manter o contrato, o bom andamento do serviço e o atendimento à demanda da sociedade.

O governo tem a responsabilidade de manter o equilíbrio econômico e social, assim como prover serviços básicos como saúde e educação e assegurar o desenvolvimento e modernização do país. A Constituição Federal de 1988, a Lei de Responsabilidade Fiscal e outras leis no que tange ao orçamento público, foram essenciais para limitar e padronizar a execução orçamentária nas esferas federal, estadual e municipal. Entretanto, tais limitações trouxeram obstáculos e dificuldades aos gestores públicos para planejar e decidir a destinação de recursos e sua execução.

A discussão sobre rigidez orçamentária e alocação de recursos e suas relações com as áreas de atuação do governo possui um vasto campo a ser debatido, o que foi tratado até aqui, é apenas uma tentativa de relacionar com uma das principais demandas da sociedade e expondo possíveis justificativas para tais fatos observados. O campo de orçamento público merece total atenção e aprofundamento por parte dos gestores públicos e especialistas da área acadêmica para analisar e chegar ao consenso sobre quais mecanismos e valores são necessários para custear as despesas para melhorar a situação do país do ponto de vista político, econômico e social sem desfavorecer demais setores que necessitam de recursos para realização de programas e projetos.



## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AZEVEDO, Bernadete Menezes de. **O processo orçamentário brasileiro pós 1994.**

Dissertação (Mestrado em Economia) - Universidade de Brasília, Brasília, 2006. Disponível em <[http://bdtd.bce.unb.br/tesdesimplificado/tde\\_busca/arquivo.php?codArquivo=1839](http://bdtd.bce.unb.br/tesdesimplificado/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=1839)> Acesso em 23 abr.2014.

BRASIL, *Constituição Federal de 1998*. Disponível em

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm)> Acesso em 07 nov. 2014.

BRASIL. *Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000*. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm)> Acesso em 07 nov. 2014.

BRASIL, *Lei 4320, de 17 de março de 1964*. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4320.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm)>. Acesso em 23 abr. 2014.

BRASIL, *Lei 9.491, de 09 de setembro de 1997*. Altera procedimentos relativos ao Programa Nacional de Desestatização, revoga a Lei nº 8.031, de 12 de abril de 1990, e dá outras providências. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9491.htm#art35](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9491.htm#art35)> Acesso em 06 nov.2014

BRASIL, *Lei nº11.079, de 30 de dezembro de 2004*, Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. Disponível em <[http://www.planejamento.gov.br/hotsites/ppp/conteudo/legislacao/arquivos\\_down/041230\\_Lei\\_11079.pdf](http://www.planejamento.gov.br/hotsites/ppp/conteudo/legislacao/arquivos_down/041230_Lei_11079.pdf)> Acesso em 07 nov. 2014.

BRASIL. SECRETARIA DE ORÇAMENTO FEDERAL, **Contingenciamento**. Disponível em: <<http://www.orcamentofederal.gov.br/glossario-1/contingenciamento>> Acesso em 23 abr.2014.

BRASIL. SECRETARIA DE ORÇAMENTO FEDERAL, *Portaria nº42, de 14 de abril 1999*. Atualiza a discriminação da despesa por funções de que tratam o inciso I do § 1o do art. 2o e § 2o do art. 8o, ambos da Lei no 4.320, de 17 de março de 1964, estabelece os conceitos de função, subfunção, programa, projeto, atividade, operações especiais, e dá outras providências. Disponível em <[http://www.orcamentofederal.gov.br/orcamentos-aneais/orcamento-1999/Portaria\\_Ministerial\\_42\\_de\\_140499.pdf](http://www.orcamentofederal.gov.br/orcamentos-aneais/orcamento-1999/Portaria_Ministerial_42_de_140499.pdf)> Acesso em 07 nov. 2014.

BRASIL. SECRETARIA DE ORÇAMENTO FEDERAL. **Vinculações de Receitas dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social e o Poder Discricionário de Alocação dos Recursos do Governo Federal** – Volume 1, n. 1 Secretaria de Orçamento Federal – SOF Brasília. (2003). Disponível em <[http://www.orcamentofederal.gov.br/biblioteca/publicacoes\\_tecnicas/publicacoes/Vinculacoes\\_Consolidado.pdf](http://www.orcamentofederal.gov.br/biblioteca/publicacoes_tecnicas/publicacoes/Vinculacoes_Consolidado.pdf)> Acesso em 23 abr.2014

BRASIL. SECRETARIA DO TESOUREO NACIONAL, *Portaria nº637, de 18 de outubro 2012*. Aprova a 5ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF). Disponível em <[http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/legislacao/leg\\_contabilidade.asp](http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/legislacao/leg_contabilidade.asp)> Acesso em 07 nov.2014.

BRASIL. Portal da Transparência. **Glossário**. Disponível em <<http://www.portaltransparencia.gov.br/glossario/>> Acesso em 06 nov. 2014.

CÂMARA, Maurício Paz Saraiva. **Uma análise sobre algumas causas da rigidez orçamentária após a Constituição de 1988**. (Monografia de Curso de Especialização), Instituto Serzedello Corrêa do Tribunal de Contas da União, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados e pela Universidade do Legislativo Brasileiro do Senado Federal. Brasília. 2008. Disponível em <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2055708.PDF>> Acesso em 23 abr. 2014

CARNEIRO, Mariana. **Investimento do Brasil se reduz**. Matéria publicada no jornal Folha de São Paulo 09 de outubro de 2013. Disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/mercado/2013/10/1353839-investimento-do-brasil-em-infraestrutura-se-reduz.shtml>>. Acesso em 08 abr. 2014.

CARVALHO, André Castro. **Infraestrutura sob uma perspectiva pública: instrumentos para o seu desenvolvimento**. (Tese para obtenção de Título de Doutor em Direito). USP, São Paulo, 2013. Disponível em <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2133/tde-27112013-152626/es.php>> Acesso em 07 nov. 2014.

FERRARI, André Luiz Sant' Ana. SILVA NETO, Antonio Firmino da. **Rigidez Orçamentária: Análise da arrecadação e aplicação dos recursos ordinários da União no período de 2001 a 2009**. In XXXV ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO. Rio de Janeiro, 2011. Disponível em <<http://www.anpad.org.br/admin/pdf/APB843.pdf>> Acesso em 23 abr.2014.

FRANCO, Viviane G. Parcerias Público-Privadas no Brasil: em busca de eficiência por meio de alocação de riscos. Dissertação (Mestrado em Economia Política) – PUC-SP. São Paulo.2007. In **Revista Econômica do Nordeste, Fortaleza**, v. 39, nº 1, jan-mar. 2008 Disponível em <[http://www.bnb.gov.br/projwebren/exec/artigoRenPDF.aspx?cd\\_artigo\\_ren=1069](http://www.bnb.gov.br/projwebren/exec/artigoRenPDF.aspx?cd_artigo_ren=1069)> Acesso em 06 nov. 2014.

FRISCHTAK Cláudio R. O Investimento em Infraestrutura no Brasil: Histórico Recente e Perspectivas. In **Pesquisa e Planejamento Econômico**, IPEA, volume 38, número 2, ago. 2008. Disponível em <[http://www.horia.com.br/sites/default/files/documentos/ipea-\\_historico\\_da\\_infraestrutura\\_no\\_brasil.pdf](http://www.horia.com.br/sites/default/files/documentos/ipea-_historico_da_infraestrutura_no_brasil.pdf)> Acesso em 07 nov. 2014.

LOCHAGIN, G.L A Flexibilidade da Execução Orçamentária. 2012.169 p. Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012. Disponível em <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2133/tde-29082013-111525/pt-br.php>> Acesso em 08 nov. 2014.

MENDES JÚNIOR, Antônio Sérgio da Silva. **Vinculação de Receitas Orçamentárias e seus Impactos nos Índices na Educação Básica**. Artigo (Especialista em Orçamento Público), Instituto Sarzedello Corrêa – ISC/TCU. Brasília, 2010. Disponível em <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2055546.PDF>> Acesso em 08 abr. 2014.

MINAS GERAIS, **Manual de Revisão do Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG) 2012-2015 e da Proposta Orçamentária 2015**. Jul.2014. <<http://www.planejamento.mg.gov.br/images/documentos/ppag/2012->

2015/planejamento/Revis%C3%A3o\_2015/Manual\_revis%C3%A3o\_PPAG\_2012-2015\_LOA\_2015\_Final.pdf> Acesso em 07 nov. 2014.

MINAS GERAIS. Portal da Transparência. Disponível em <<http://www.transparencia.mg.gov.br/estado/pessoal/despesas-agregadas-de-pessoal>>. Acesso em 16 nov. 2014

MINAS GERAIS. SECRETARIA DE ESTADO DA FAZENDA. **Execução Orçamentária**. Disponível em <[http://www.fazenda.mg.gov.br/governo/contadoria\\_geral/atendimentos\\_constitucionais/\\_exec-index-novo\\_modelo1.html](http://www.fazenda.mg.gov.br/governo/contadoria_geral/atendimentos_constitucionais/_exec-index-novo_modelo1.html)>. Acesso em 06 nov. 2014.

PINHEIRO, Maurício M. Saboya. **Rigidez orçamentária e regras de flexibilização fiscal**. In *Desafios do Desenvolvimento*, IPEA, Brasília, 2006. Disponível em: <[http://desafios.ipea.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=806:catid=28&Itemid=23](http://desafios.ipea.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=806:catid=28&Itemid=23)> . Acesso em 08 abr.2014.

REZENDE, Fernando. **A Reforma Orçamentária e a Eficiência Fiscal**. Texto para Discussão n.º. 1392, IPEA, Brasília, 2009. Disponível em <[http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=4710](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=4710)> Acesso em 23 abr. 2014.

REZENDE, Fernando; CUNHA, Armando. **Rigidez Orçamentária e Investimento Público**. In *Disciplina fiscal e qualidade do gasto público: fundamentos da reforma orçamentária*. Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2005. Disponível em <[http://books.google.com.br/books?id=wIhqhucytfMC&dq=Rigidez+Or%C3%A7ament%C3%A1ria+e+Investimento+P%C3%BAblico&hl=pt-BR&source=gbs\\_navlinks\\_s](http://books.google.com.br/books?id=wIhqhucytfMC&dq=Rigidez+Or%C3%A7ament%C3%A1ria+e+Investimento+P%C3%BAblico&hl=pt-BR&source=gbs_navlinks_s)> Acesso em 08 abr. 2014

SENADO FEDERAL, **DRU**, disponível em <<http://www12.senado.gov.br/noticias/entenda-o-assunto/dru>> Acesso em 06 nov.2014.

TORRES, Alcides, **Gargalos da infraestrutura do Brasil**. Disponível em <<http://www.scotconsultoria.com.br/noticias/artigos/29925/gargalos-da-infraestrutura-no-brasil.htm>> Acesso em 23 abr.2014.

**ANEXOS**

Devido ao tamanho dos arquivos, estes foram inseridos no CD anexado abaixo.

ANEXO A – Relatório Resumido de Execução Orçamentária 2012 - 1º bimestre

ANEXO B – Relatório Resumido de Execução Orçamentária 2012 - 2º bimestre

ANEXO C – Relatório Resumido de Execução Orçamentária 2012 - 3º bimestre

ANEXO D – Relatório Resumido de Execução Orçamentária 2012 - 4º bimestre

ANEXO E – Relatório Resumido de Execução Orçamentária 2012 - 5º bimestre

ANEXO F – Relatório Resumido de Execução Orçamentária 2012 - 6º bimestre

ANEXO G – Relatório Resumido de Execução Orçamentária 2013 – 1º bimestre

ANEXO H – Relatório Resumido de Execução Orçamentária 2013 – 2º bimestre

ANEXO I – Relatório Resumido de Execução Orçamentária 2013 – 3º bimestre

ANEXO J – Relatório Resumido de Execução Orçamentária 2013 – 4º bimestre

ANEXO K – Relatório Resumido de Execução Orçamentária 2013 – 5º bimestre

ANEXO L – Relatório Resumido de Execução Orçamentária 2013 – 6º bimestre

ANEXO M – Relatório Resumido de Execução Orçamentária 2014 – 1º bimestre

ANEXO N – Relatório Resumido de Execução Orçamentária 2014 – 2º bimestre

ANEXO O - Relatório Resumido de Execução Orçamentária 2014 – 3º bimestre

