

**IDP - INSTITUTO BRASILIENSE DE DIREITO PÚBLICO  
ESCOLA DE DIREITO DE BRASÍLIA**

**TAÍS PEREIRA DOS SANTOS RODRIGUEZ**

**ANÁLISE E RESULTADOS ALCANÇADOS COM A EDIÇÃO DOS DECRETOS DE  
CONTINGENCIAMENTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO, NO ESTADO DE  
GOIÁS, NO PERÍODO DE 2013 A 2016**

**GOIANIA,  
MAIO, 2017**

**TAÍS PEREIRA DOS SANTOS RODRIGUEZ**

**ANÁLISE E RESULTADOS ALCANÇADOS COM A EDIÇÃO DOS DECRETOS DE  
CONTINGENCIAMENTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO, NO ESTADO DE  
GOIÁS, NO PERÍODO DE 2013 A 2016**

Trabalho apresentado como requisito à obtenção da  
aprovação curso de Pós-Graduação em Finanças  
Públicas e Administração Orçamentária da Escola  
de Direito de Brasília – EDB/IDP

Orientador: Dr. Celso de Barros Correia Neto

GOIANIA,  
MAIO, 2017

TAÍS PEREIRA DOS SANTOS RODRIGUEZ

**ANÁLISE E RESULTADOS ALCANÇADOS COM A EDIÇÃO DOS DECRETOS DE  
CONTINGENCIAMENTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO, NO ESTADO DE  
GOIÁS, NO PERÍODO DE 2013 A 2016**

Trabalho de Curso (TC) apresentado  
como um dos requisitos para a conclusão  
do curso de Pós-Graduação em  
Finanças Públicas e Administração  
Orçamentária da Escola de Direito de  
Brasília – EDB/IDP

Goiânia, \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2017.

Banca Examinadora

---

Prof. (a) (título):

Orientador(a)

---

Prof. (a) (título):

Examinador(a)

---

Prof. (a) (título):

Examinador(a)

## RESUMO

Este estudo traz uma análise dos resultados alcançados com a edição de decretos, por parte do Poder Executivo do Estado de Goiás, no período de 2013 a 2016, estabelecendo medidas de contingenciamento de orçamento, normatização de encerramento contábil, contenção de despesas, instituição e fortalecimento de grupos consultivos e deliberativos, além de implantação de metodologia de gerenciamento matricial de despesas. Todos com objetivo de assegurar a otimização dos gastos públicos e promover o equilíbrio entre as receitas arrecadadas e as despesas realizadas. A metodologia classifica-se em pesquisa documental elaborada a partir de estudo criterioso dos instrumentos normativos - leis, decretos, portarias, contratos e dados de registro da movimentação orçamentária e financeira, extraídos do Sistema de Programação e Execução Orçamentária e Financeira e Ambiente Integrado de Dados de Finanças Públicas – Ferramenta: Business Objects.

**Palavras-chave:** Lei de Responsabilidade Fiscal; Decretos; Contingenciamento.

## RESUMEN

Este estudio trae un análisis de los resultados alcanzados con la edición y publicación de decretos, por parte del Poder Ejecutivo Del Estado de Goiás, en El período de 2013 a 2016, estableciendo medidas de contingenciamiento de presupuesto, normatização de cierre contable, contención de gastos, institución y fortalecimiento de grupos consultivos y deliberativos, además de implantación medidas de contingenciamiento de presupuesto, normatização de cierre contable, contención de gastos, institución fortalecimiento de grupos consultivos y deliberativos, además de implantación de metodología de gestión matricial de gastos. Todos con objetivo de asegurar la optimización de los gastos públicos y promover el equilibrio entre las recetas recaudadas y los gastos realizados. La metodología se clasifica en investigación documental elaborada a partir de estudio criterioso de los instrumentos normativos - leyes, decretos, portarias, contratos y datos de registro de la movimentação presupuestaria y financeira, extraídos del Sistema de Programación y Ejecución Presupuestaria y Financeira y Ambiente Integrado de Datos de Finanzas Públicas – Herramienta: Business Objects.

Palabras clave: Ley de Responsabilidad Fiscal; Decretos; Contingencia.

## Sumário

|   |    |
|---|----|
| 1.INTRODUÇÃO .....  | 7  |
| 2.REFERENCIAL TEÓRICO.....  | 9  |
| 2.1 Orçamento Público: da Lei 14.360/1964 a Lei Complementar 101/2000.....  | 9  |
| 2.2 A LRF e o Contingenciamento Orçamentário e Financeiro .....   | 11 |
| 3.ATOS E MEDIDAS DE CONTINGENCIAMENTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO, OCORRIDOS NO ESTADO DE GOIÁS, NO PERÍODO DE 2013 – 2016.....                           | 15 |
| 4.ANÁLISE E RESULTADOS ALCANÇADOS COM A EDIÇÃO DE ATOS DE CONTINGENCIAMENTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO, EM GOIÁS NO PERÍODO DE 2013 A 2016.....          | 17 |
| 4.1 Decretos de Contingenciamento do Orçamento-Geral do Estado, 2013 – 2016.....  | 17 |
| 4.1.1 Declínio na Efetivação de Empenhos .....  | 19 |
| 4.1.2 Movimentação Constante das Dotações Consignadas no Orçamento-Geral do Estado  | 21 |
| 4.2 Decretos com Normas de Encerramento da Execução Orçamentária, Financeira e Contábil dos Exercícios, 2013 – 2016.....                                | 24 |
| 4.2.1 Anulações, Cancelamento e Reempenho de Despesas.....  | 25 |
| 4.2.2 Comprometimentos da Receita do Exercício Corrente com Pagamento de Despesas Inscritas em Restos a Pagar Processados .....                         | 30 |
| 4.2.3 Comprometimento Orçamentário e Financeiro Despesas Apropriadas na Rubrica de Despesas de Exercícios Anteriores .....                              | 31 |
| 4.2.4 Crescimento no Índice e Valores das Despesas Empenhadas com a Modalidade de Licitação – Indenização (Sem Contratação Regular) .....               | 33 |
| 4.2.5 Renegociação, Suspensão de Contratos de Aquisição de Bens e Serviços, e até mesmo Encerramento por Prescrição de Vigência Contratual .....        | 34 |
| 4.2.6 Atraso nos Novos Procedimentos Licitatórios para Aquisição Bens ou Prestação de Serviços Indispensáveis ao Funcionamento da Máquina Pública ..... | 35 |
| 4.2.7 Estabilização e/ou Redução dos Gastos Públicos.....   | 35 |
| 4.3 Decretos de Contenção de Despesas Com Pessoal e Outras Despesas Correntes .....   | 36 |
| 4.4 Fortalecimento de Grupos Representativos .....  | 38 |
| 4.4.1 Junta de Programação Orçamentária e Financeira .....  | 38 |
| 4.4.2 Grupo de Trabalho Intersecretarial.....   | 39 |
| 4.4.3 Comitê de Trabalho Emergencial .....  | 39 |
| 4.5 Implantação de Metodologias de Controle de Evolução da Receita e da Despesa .....   | 40 |

|  |    |
|--|----|
| 4.51 Gerenciamento Matricial de Despesas ..... | 40 |
| 5.CONSIDERAÇÕES FINAIS.....                    | 43 |
| 6.REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....             | 45 |

## 1. INTRODUÇÃO

Esta monografia foi desenvolvida conforme trabalho de pesquisa bibliográfica de modo a estabelecer um elo entre os preceitos legais trazidos pela Lei 4.320/64, a Constituição Federal de 1988 e a Lei Complementar nº101/2000 com foco no contingenciamento e medidas de contenção de despesas e suas implicações no âmbito do orçamento público do Estado de Goiás, no período 2013 a 2016. Para tanto contém cinco itens, incluindo esta introdução, organizados conforme se segue.

O item 02 tratou dos textos para embasar a pesquisa, denominado referencial teórico, contendo duas partes. A primeira aborda considerações acerca do orçamento público no Brasil, objeto da Lei Geral dos Orçamentos, Lei 14.320 de 1964 até a regulamentação do artigo 163 da Constituição Federal de 1988, por da Lei Complementar nº 101, em 2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal. A segunda parte enfatiza a aplicabilidade da limitação de empenhos – Contingenciamento Orçamentário e Financeiro, atributo trazido pela LRF.

No item 03, identificamos os atos e medidas adotadas, pelo governo do Estado de Goiás, para promover o controle dos gastos públicos e cumprimento das metas previstas no Anexo de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias, no período de 2013 a 2016.

O resultado da pesquisa, descrito no item 04, destina a traduzir o significado dos dados encontrados em confrontação com os decretos de contingenciamento e com o desempenho orçamentário e financeiro do Estado, dando destaque as variações que demonstram a elevação, e por vezes a redução, na realização, anulação e cancelamento de empenhos; movimentação de saldos consignados nas dotações orçamentárias de cada exercício; transferência de despesas a serem pagas no exercício subsequente, por meio de despesas inscritas em restos a pagar processadas e também por meio de despesas a serem apropriadas como Despesas de Exercício Anterior; empenhos de caráter indenizatório; suspensão e/ou renegociação de contratos; atrasos nos



procedimentos licitatórios; e estabilização e/ou redução dos gastos públicos. Para tanto, foram inseridos gráficos visando a melhor compreensão dos dados obtidos.

A Conclusão, situada no item 05, apresenta como resultado a constatação de que a aplicabilidade plena dos preceitos trazidos pelo art. 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) é capaz de promover o equilíbrio entre a receita e a despesa realizada. Porém, o gestor público deverá dispor de especial atenção para não infringir os preceitos legais trazidos pela Lei 4.320/64, Lei de Diretrizes Orçamentária, Lei Orçamentária Anual, Lei 8666/2000, até mesmo nos demais artigos da LRF, entre outros textos desta matéria. E apresenta como sugestão a melhoria da aplicabilidade da metodologia de cálculo da previsão da receita e fixação da despesa, o que evitaria distorções relevantes entre os valores orçados e executados, de modo a evitar um alto índice na demanda por abertura de créditos adicionais, crescimento na apropriação de despesas de exercício anterior e restos a pagar processadas, além dos atrasos gerados nos trâmites licitatórios e contratuais; e excluiria, também, várias situações em que o Ordenador de Despesas, é levado a assumir a responsabilidade pela execução de despesas a revelia da lei (sem procedimento licitatório ou contratação) o que poderá acarretar sanções previstas em lei, ao ente público ou ordenador de despesas.

A escolha deste tema e período é pertinente e se pauta no interesse em analisar o comportamento do Poder Executivo, no que tange ao aspecto orçamentário e financeiro do Estado, frente as normas que tratam do orçamento e finanças públicas no País incidindo no período de encerramento de uma gestão (2011-2014) e início da outra (2015-2018).

## 2. REFERENCIAL TEÓRICO

### 2.1 Orçamento Público: da Lei 14.360/1964 a Lei Complementar 101/2000

O orçamento público no Brasil teve seu marco histórico com a edição e sanção da Lei 4.320 de 17 de março de 1964, considerada como a Lei Geral dos Orçamentos, responsável por regular as finanças públicas e modelo orçamentário vigente no âmbito da União, estados, municípios e Distrito Federal.

A Lei 4.320/1964 é definida como “um instrumento materializador do planejamento e articulação dos mecanismos de atuação do Poder público, ou seja, a necessidade e a articulação da adoção do planejamento como instrumento para regular a atuação do Estado<sup>1</sup>”.

Com o advento da Constituição Federal, promulgada em 05 de outubro de 1988, as finanças públicas ganha registro e passa a ser tratada no Título IV, Capítulo II, Seção I e II, com a previsão de instituição de Lei Complementar para dispor sobre: i- finanças públicas; ii - dívida pública externa e interna, incluída a das autarquias, fundações e demais entidades controladas pelo Poder Público; iii - concessão de garantias pelas entidades públicas; iv - emissão e resgate de títulos da dívida pública; v - fiscalização financeira da administração pública direta e indireta; vi - operações de câmbio realizadas por órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; e vii - compatibilização das funções das instituições oficiais de crédito da União, resguardadas as características e condições operacionais plenas das voltadas ao desenvolvimento regional; e o orçamento público passa a ser disciplinado no Título IV, Capítulo II, Seção II, onde se estabelece um sistema de orçamento que envolve a existência de três normas distintas: o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e o orçamento anual.

O sistema orçamental passa a se desdobrar em oito fases, quais sejam: (a) formulação do Planejamento Plurianual, pelo Executivo; b) apreciação e adequação do Plano, pelo Legislativo; (c) proposição de metas e prioridades

---

<sup>1</sup> ROCHA, Francisco Sérgio Silva Rocha. **Orçamento e Planejamento: A relação de Necessidade entre as Normas do Sistema Orçamentário**. p. 733.

para a administração e a política de alocação de recursos, pelo Executivo; (d) apreciação e adequação da LDO, pelo Legislativo; (e) elaboração da proposta de orçamentos, pelo Executivo; (f) apreciação, adequação e autorização legislativa; (g) execução dos orçamentos aprovados; e (h) avaliação da execução e apreciação das contas. (ROCHA, p. 743)

Uma das principais mudanças trazidas pela na CF/88 “é a criação de um sistema articulado de normas dotadas de imperatividade, de sorte a permitir um planejamento e a ação orientada em função dos objetivos descritos na Constituição Federal”.<sup>2</sup>

Estando este sistema orçamentário bem definido, restava aos legisladores dar cumprimento ao que determinava os artigos 163, 169 e 250 da 250 da Constituição Federal de 1988, que seria dispor, em Lei, sobre finanças públicas.

Assim, nos anos 90, em meio à queda na inflação, elevado déficit público, ausência de conduta de gestão orçamentária e de política fiscal<sup>3</sup> e a necessidade de se promover o equilíbrio das contas públicas é elaborada e aprovada em 04 de maio de 2000, por força do que vem estatuído CF/88, a Lei Complementar nº 101/2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), como objetivo de limitar o endividamento da União, dos Estados e Municípios, além definir os princípios básicos de responsabilidade na gestão fiscal.

Nesta linha de argumentação Matias – Pereira (2006, p. 305) afirma “[...] com a Lei de Responsabilidade Fiscal foi deflagrado o processo para combater o crônico desequilíbrio fiscal da administração pública brasileira, tanto em nível federal, estadual, como municipal; por meio de um rígido controle de endividamento público [...]”

A LRF, ao dispor sobre finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, tem como objetivos: melhorar a qualidade das ações de gestão fiscal dos recursos públicos confiados aos administradores públicos

---

<sup>2</sup> ROCHA, Francisco Sérgio Silva Rocha. **Orçamento e Planejamento: A relação de Necessidade entre as Normas do Sistema Orçamentário**. São Paulo, p. 743, 2011.

<sup>3</sup> NETO, CELSO DE BARROS CORREIA. **As Razões da Lei de Responsabilidade Fiscal**. Revista Tributária e de Finanças Públicas, são Paulo, p. 65-73, 2010.

e coibir os abusos que provocam danos ou prejuízos ao patrimônio público.<sup>4</sup>(MATIAS-PEREIRA, 2006, p. 303)

A LRF é uma ferramenta complementar as leis já existentes Lei 14.320/64 e CF/88, que normatiza as finanças públicas no Brasil, e está sustentada em quatro eixos: o planejamento, a transparência, o controle e a responsabilização.<sup>5</sup> O que faz desta Lei um instrumento jurídico importante e imprescindível para o balizamento, formulação, execução e controle dos orçamentos e das finanças públicas da União, Estados, Municípios e do Distrito Federal, bem como para a execução de políticas de públicas demandadas pela população com vistas ao atendimento dos objetivos fundamentais trazidos no art. 3º da Constituição Federal.

Numa perspectiva administrativa a LRF veio como um instrumento capaz de “tornar os governos não só mais eficientes no provimento de suas políticas públicas, mas também mais transparentes e responsivos às demandas da população”.<sup>6</sup>

## 2.2 A LRF e o Contingenciamento Orçamentário e Financeiro

A Lei de Responsabilidade Fiscal trouxe diversas atribuições à LDO. “Dentre as mais relevantes merece destaque a competência para dispor sobre critérios e formas de limitação de empenho – também conhecido como ‘contingenciamento’ orçamentário”.<sup>7</sup>

O contingenciamento orçamentário trata de artifício de restrição automática, através do qual é possível limitar a realização da despesa orçamentária, ao longo do exercício, a montantes inferiores aos autorizados na Lei Orçamentária

---

<sup>4</sup> MATIAS-PEREIRA, J. **Finanças públicas: a política orçamentária no Brasil**. 3 ed. São Paulo: Atlas, p. 303 e 305 2006.

<sup>5</sup> KHAIR, A. A. **Lei de Responsabilidade Fiscal: guia de orientação para as prefeituras**. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão/BNDES, 2001.

<sup>6</sup> ARAUJO, F. C.; LOUREIRO, M. R. **Por Uma Metodologia Pluridimensional de Avaliação da LRF**. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 39, n. 6, p. 1231-1252, nov. - dez. 2005.

<sup>7</sup> BATISTELLA, Janaina. **Os impactos do contingenciamento de recursos públicos na execução orçamentária do SEPRO**. Universidade de Brasília, p. 14, 2009.

Anual e nos créditos adicionais, visando compatibilizar o fluxo de caixa, de forma que os gastos não superem os valores arrecadados e está previsto na LRF no capítulo que trata do planejamento, na seção que estabelece regras para a execução orçamentária submetida ao cumprimento de metas<sup>8</sup>.

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

§ 1º No caso de restabelecimento da receita prevista, ainda que parcial, a recomposição das dotações cujos empenhos foram limitados dar-se-á de forma proporcional às reduções efetivadas.

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

§ 3º No caso de os Poderes Legislativo e Judiciário e o Ministério Público não promoverem a limitação no prazo estabelecido no *caput*, é o Poder Executivo autorizado a limitar os valores financeiros segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

§ 4º Até o final dos meses de maio, setembro e fevereiro, o Poder Executivo demonstrará e avaliará o cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre, em audiência pública na comissão referida no § 1º do art. 166 da Constituição ou equivalente nas Casas Legislativas estaduais e municipais.

§ 5º No prazo de noventa dias após o encerramento de cada semestre, o Banco Central do Brasil apresentará, em reunião conjunta das comissões temáticas pertinentes do Congresso Nacional, avaliação do cumprimento dos objetivos e metas das políticas monetária, creditícia e cambial, evidenciando o impacto e o custo fiscal de suas operações e os resultados demonstrados nos balanços.

Em quase 20 anos, a LRF foi alvo de propostas de inconstitucionalidade, por entender alguns juristas, que ela contém vícios formais e substanciais. Ressalta-se dentre estes vícios aqueles consignados na ADIN 2238-5. Destacamos, neste documento a aprovação, pelo Supremo Tribunal Federal, de deferimento de medida cautelar para suspender a eficácia do § 3º do artigo 9º e o indeferimento de pedido de suspensão cautelar do inciso II do § 5º do artigo 9º da Lei Complementar.

Albuquerque, Medeiros e Feijó afirmam que, o contingenciamento, na LRF, inovou em relação aos dispositivos previstos na Lei nº 4.320/1964, por

---

<sup>8</sup> GALHARDO, J. A. G.; PAARISI, C.; PEREIRA, A. C.; SILVA, A. F. **Reflexos do contingenciamento orçamentário e financeiro da União sobre a gestão das Unidades Gestoras**. Contabilidade Vista e Revista, v. 24, n. 4, p-52, 2013

incorporar a este mecanismo, além do componente financeiro tradicional, o componente orçamentário – “limitação de empenho”.

A LRF atribuiu à Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO, por meio do Anexo de Metas Fiscais, a função de estabelecer os critérios e forma de limitação de empenho, seja por frustração da receita, art. 9º, seja por descontrole da dívida consolidada, art. 31. Cabendo ao Governo, ao final de cada bimestre, avaliar o alcance das Metas Propostas no Anexo de Metas Fiscais da LDO para o exercício.

O art. 9º LRF, que condiciona o contingenciamento à apuração bimestral do risco de não cumprimento das metas fiscais estabelecidas, também prevê que, de forma inversa, diante da eventual melhoria do quadro nas apurações subsequentes, os poderes estariam obrigados a recompor as dotações.

Assim a programação orçamentária e financeira ganha flexibilidade, após a aprovação da LOA. Vários ajustes poderão ocorrer, considerando as aferições trazidas por meio dos instrumentos preconizados nos artigos 50 a 55 da LRF, que levaram em conta a evolução da receita. Porém, estes ajustes estão condicionados a observância do parágrafo único do art. 8º e o § 2º do art. 9º, trata da ausência de discricionariedade na escolha dos cortes na programação de despesas.

Dois aspectos devem ser ressaltados, acerca do contingenciamento, a discricionariedade e o caráter permanente que os mesmos podem assumir, de acordo com o art. 9º da LRF:

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

Contingenciamento é considerado um ato discricionário do Poder Executivo conforme o caput do art. 9º, e também pela existência de previsão e aprovação do mesmo na Lei de Diretrizes Orçamentárias. Uma vez contido, aprovado e autorizado, no texto da LDO, pelo Poder Legislativo, o valor a ser contingenciado ou a previsão de criação da figura da “Reserva de Contingência” – onde atendendo critérios previstos no inciso IV do art. 2º da LRF, fica estabelecido o

índice, a ser aplicado diante do valor total da receita líquida fixada na Lei. Ficando atribuída, ao Executivo, a autorização para alteração da LDO, sem que esta proposta de reformulação do Orçamento, contendo os impactos a serem causados por força do Contingenciamento, seja submetida para nova análise e aprovação no Legislativo. O que torna a peça orçamentária mais frágil e suscetível a alterações no decorrer do exercício fiscal, e contribui pra o não atingimento das metas e programas estabelecidos no Plano Plurianual.

O contingenciamento tem assumido um caráter permanente, em decorrência das despesas discricionárias estarem sujeitas a constantes cortes, temporários ou permanentes, por meio de atos normativos (decretos do Executivo) tratando deste tema e pautados na demonstração de necessidade cumprimento das Metas Fiscais, no decorrer do ano.

A razão maior dos decretos de contingenciamento pode ser a necessidade de prudência, em face de o Poder Executivo ter que cumprir com despesas não discricionárias.

Além do mais, o executivo brasileiro tem sistematicamente se valido da não sincronização entre a arrecadação efetiva e dispêndios previstos na LOA para contingenciar a execução orçamentária em relação a disponibilidade de recursos ou para solicitar créditos adicionais. Isto significa uma situação por demais privilegiada para o Executivo nas suas negociações com o Legislativo uma vez que estes dispositivos institucionais lhe garantem alto grau de discricionariade e flexibilidade na execução do orçamento<sup>9</sup>.

Considerando a literatura e instrumentos legais, identificados acima, passamos agora a discorrer sobre a aplicabilidade das mesmas por parte do Governo do Estado de Goiás, no que tange ao contingenciamento orçamentário e financeiro.

---

<sup>9</sup> PEREIRA, Carlos, MULLER, Bernardo. **Partidos Fracos na Arena Eleitoral e Partidos Fortes na Arena Legislativa no Brasil: Conexão Eleitoral no Brasil** [s.l.:s.n.] 2003

### 3. ATOS E MEDIDAS DE CONTINGENCIAMENTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO, OCORRIDOS NO ESTADO DE GOIÁS, NO PERÍODO DE 2013 – 2016

Respaldado pelo disposto art. 9º da LRF, e atribuindo a necessidade de assegurar o equilíbrio dos gastos públicos para cumprimento das metas previstas no Anexo de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias, o Governo do Estado de Goiás, diante do cenário de queda na arrecadação de receitas e aumento na execução de despesas, no período em análise, adota, por meio de edição de Decretos do Poder Executivo, medidas com vistas a estabelecer normas acerca de: contenção no orçamento geral do Estado; contenção de despesas com pessoal e outras despesas correntes; normas procedimentos a serem adotados para o encerramento da execução orçamentária, financeira e contábil do exercício financeiro, no âmbito da administração direta, autárquica e fundacional do poder executivo; fortalecimento de grupos representativos e implantação de metodologias de controle de evolução da Receita e da despesa.

Após identificação na tabela abaixo, os decretos passarão a ser analisados, em conformidade similaridade de com cada objeto.

**Tabela 1**

Decretos de Contingenciamento de Orçamento e Despesas e outras medidas, editados pelo Governo do Estado de Goiás, no período de 2013 a 2016:

| Ano  | Decreto nº | Data       | Objeto  |
|------|------------|------------|---|
| 2013 | 7.798      | 15/02/2013 | Dispõe sobre a programação orçamentária e financeira, estabelece o cronograma mensal de desembolso do Poder Executivo para o exercício de 2013, e dá outras providências. |
|      | 8062       | 26/12/2013 | Dispõe sobre procedimentos a serem adotados para o encerramento da execução orçamentária, financeira e contábil do exercício financeiro de 2013 e dá outras providências. |
|      | 8063       | 26/12/2013 | Dispõe sobre medidas de contenção de despesas no âmbito do Poder Executivo e dá outras providências.  |
| 2014 | 8073       | 10/01/2014 | Estabelece normas complementares de programação e execução orçamentária e financeira para o exercício de 2014.  |
|      | 8088       | 04/02/2014 | Altera o Decreto nº 8.063, de 26 de dezembro de 2013, que dispõe sobre medidas de contenção de despesas no âmbito do Poder Executivo e dá outras providências.            |



|      |       |            |   |
|------|-------|------------|---|
|      | 8102  | 21/02/2014 | Altera o Decreto nº 8.063, de 26 de dezembro de 2013, que dispõe sobre medidas de contenção de despesas no âmbito do Poder Executivo e dá outras providências.  |
|      | 8263  | 03/11/2014 | Dispõe sobre procedimentos a serem adotados na execução orçamentária, financeira e contábil do Poder Executivo.   |
|      | 8320  | 12/02/2015 | Estabelece medidas de contenção de gastos com pessoal e outras despesas correntes, no âmbito da administração direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo e dá outras providências.                         |
| 2015 | 8344  | 20/03/2015 | Estabelece medidas de contenção no Orçamento-Geral do Estado para 2015, no âmbito do Poder Executivo, e dá outras providências.   |
|      | 8.386 | 10/06/2015 | Introduz alterações no Decreto n. 8.320, de 12 de fevereiro de 2015.  |
|      | 8.402 | 26/06/2015 | Autoriza a Secretaria de Estado de Educação, Cultura e Esporte a celebrar os contratos temporários que especifica e dá outras providências.   |
|      | 8.409 | 15/07/2015 | Institui Grupo de Trabalho Intersecretarial para o fim que especifica e dá outras providências.   |
|      | 8.418 | 31/07/2015 | Institui Comitê de Trabalho Emergencial para o fim que especifica e dá outras providências.   |
|      | 8446  | 01/09/2015 | Institui, no âmbito do Poder Executivo, o gerenciamento matricial de despesas e dá outras providências.   |
|      | 8451  | 16/09/2015 | Dispõe sobre procedimentos a serem adotados na execução orçamentária, financeira e contábil do Poder Executivo.   |
|      | 8484  | 24/11/2015 | Dispõe sobre o encerramento da execução orçamentária, financeira e contábil do exercício financeiro de 2015, e dá outras providências.  |
| 2016 | 8536  | 13/01/2016 | Estabelece normas complementares de programação e execução orçamentária, financeira e contábil para o exercício de 2016.  |
|      | 8543  | 22/01/2016 | Dispõe sobre o contingenciamento do orçamento do exercício de 2016, e dá outras providências.   |
|      | 8.610 | 22/03/2016 | Dispõe sobre medidas para a Desmobilização e Gestão de Ativos do Estado de Goiás.   |
|      | 8.695 | 21/07/2016 | Dispõe sobre o Programa de Desmobilização e Gestão dos Ativos do Estado de Goiás -PDEG- e dá outras providências.   |
|      | 8.699 | 21/07/2016 | Prorroga o prazo da proibição de transferência de crédito estabelecido no Decreto nº 8.418, de 31 de julho de 2015, que institui Comitê de Trabalho Emergencial para o fim que especifica e dá outras providências. |
|      | 8743  | 02/09/2016 | Dispõe sobre procedimentos a serem adotados na execução orçamentária, financeira e contábil do Poder Executivo.   |
|      | 8.797 | 08/11/2016 | Altera o dispositivo que especifica do Decreto nº 8.320, de 12 de fevereiro de 2015.  |
|      | 8807  | 21/11/2016 | Dispõe sobre o encerramento da execução orçamentária, financeira e contábil do exercício financeiro de 2016 e dá outras providências.   |
|      | 8851  | 16/12/2016 | Dispõe sobre procedimentos a serem adotados na execução orçamentária, financeira e contábil do Poder Executivo no corrente exercício.   |

Fonte: Elaborado pela própria autora a partir de consulta ao sítio da Secretaria de Estado da Casa Civil de Goiás (<http://www.casacivil.go.gov.br/post/ver/108411/decretos-numerados-por-ano>)

#### **4. ANÁLISE E RESULTADOS ALCANÇADOS COM A EDIÇÃO DE ATOS DE CONTINGENCIAMENTO ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO, EM GOIÁS NO PERÍODO DE 2013 A 2016**

##### **4.1 Decretos de Contingenciamento do Orçamento-Geral do Estado, 2013 – 2016**

Amparado no art. 9º da LRF, o poder executivo estadual, nos anos de 2013 a 2016 editou os seguintes Decretos: (1) Decreto nº 7.798, de 15 de fevereiro de 2013, (2) Decreto nº 8.344/2015 de 20 de março de 2015 e (3) Decreto nº 8.543/2016 de 20 de janeiro de 2016, com o objetivo de estabelecer medidas de contenção no Orçamento-Geral, no âmbito da administração direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo, sob as seguintes argumentações/justificativas: necessidade de manter o equilíbrio entre receitas e despesas das contas públicas estaduais; cumprir os desembolsos com as despesas decorrentes de vinculações constitucionais e legais de receitas nos limites estabelecidos; aportar recursos como contrapartida aos contratos de financiamento interno e externo e convênios firmados; dar continuidade ao ajuste fiscal a ser implementado no ano em exercício; manter a realização de despesas nos valores das receitas arrecadadas, dando-se pleno cumprimento ao Anexo de Metas Fiscais estabelecido pela Lei de Diretrizes Orçamentárias; efetuar em dia os repasses necessários para pagamento das despesas com pessoal e encargos, conforme cronograma já aprovado, para a execução dos programas sociais do Governo e os destinados à manutenção, aí consideradas prioritárias aquelas indispensáveis ao funcionamento de cada órgão ou entidade; formar poupança para aplicação nos programas finalísticos constantes do Plano Plurianual em vigor, especialmente dos Programas de Ações Integradas de Desenvolvimento – PAI; dar cumprimento às determinações constantes da Lei de Responsabilidade Fiscal, quanto ao equilíbrio entre receita e despesa; e cumprir as metas previstas no Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal firmado com a União.

Para ilustrar, segue excerto do Decreto nº 7.798, de 15 de fevereiro de 2013 que contingenciou cerca de 400 milhões de reais das dotações de custeio e cerca de 80 milhões das dotações de investimentos:

Art. 4º Visando promover o equilíbrio orçamentário e financeiro serão contingenciados R\$ 400.857.332,00 das dotações de custeio e R\$ 83.913.000,00 das dotações de investimento.

Parágrafo único. Nos Anexos IV - C e V – C, publicados na forma do art. 1º, encontram-se relacionados os valores contingenciados para cada um dos órgãos, fundos e entidades do Poder Executivo.

Outro exemplo é do citado Decreto nº 8.344, de 20 de março de 2015, que contingenciou mais de 800 milhões de reais em dotações:

Art. 1º Fica bloqueado, visando assegurar a continuidade das ações de contenção de gastos no âmbito do Poder Executivo, no Orçamento-Geral do Estado para o exercício de 2015, à conta do Tesouro Estadual, o montante de R\$ 868.000.000,00 (oitocentos e sessenta e oito milhões de reais), em dotações específicas a serem definidas pela Junta de Programação Orçamentária e Financeira-JUPOF-.

No ano seguinte, novamente, via Decreto nº 8.543, 22 de janeiro de 2016, o Governo do Estado de Goiás contingenciou 20% das dotações orçamentárias:

“Art. 1º Ficam contingenciadas em 20% (vinte por cento) as dotações orçamentárias previstas na Lei Orçamentária Anual do exercício de 2016.”<sup>10</sup>

Com aprovação e publicação da LOA, em cada exercício financeiro, cabe as unidades orçamentárias, após alimentação dos dados no de Programação e Execução Orçamentária e Financeira – SIOFINET, pela Secretaria de Estado de Gestão e Planejamento-SEGPLAN, e autorização da Junta de Programação Orçamentária e Financeira, efetuar o empenho das despesas previstas, contratadas ou em fase de contratação, o que é costumeiro na administração.

Analisando o comportamento da execução orçamentária e financeiros dos órgãos e autarquias, após a edição dos Decretos nº 7.798/2013, 8.344/2015 e 8.543/2016, identificamos o alcance do seu objetivo principal que seria a reduzir o comprometimento orçamentário e financeiro por meio da limitação de empenhos. O que pode ser visualizado nos Gráficos 01 a 04, abaixo. Porém a de se considerar aqui que esta limitação de empenhos ocasiona um represamento de demandas, atividades e projetos das respectivas unidades orçamentárias.

---

<sup>10</sup> Decreto nº 8.543 22 de janeiro de 2016/2016.

#### 4.1.1 Declínio na Efetivação de Empenhos

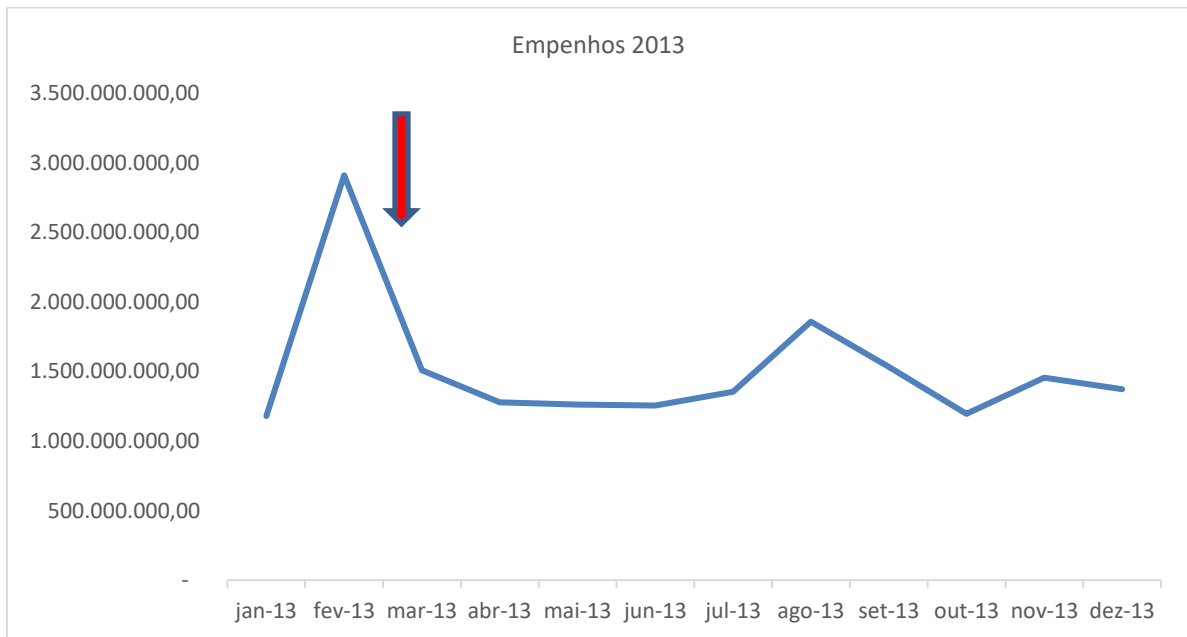


Gráfico 1 – Evolução Mensal dos Empenhos em 2013

Fonte: Elaborado pela própria autora a partir de consulta ao sítio da Secretaria de Estado da Fazenda de Goiás - Ambiente Integrado de Dados de Finanças Públicas – Ferramenta: Business Objects. (<http://bo.intra.goias.gov.br/BOE/BI/>)

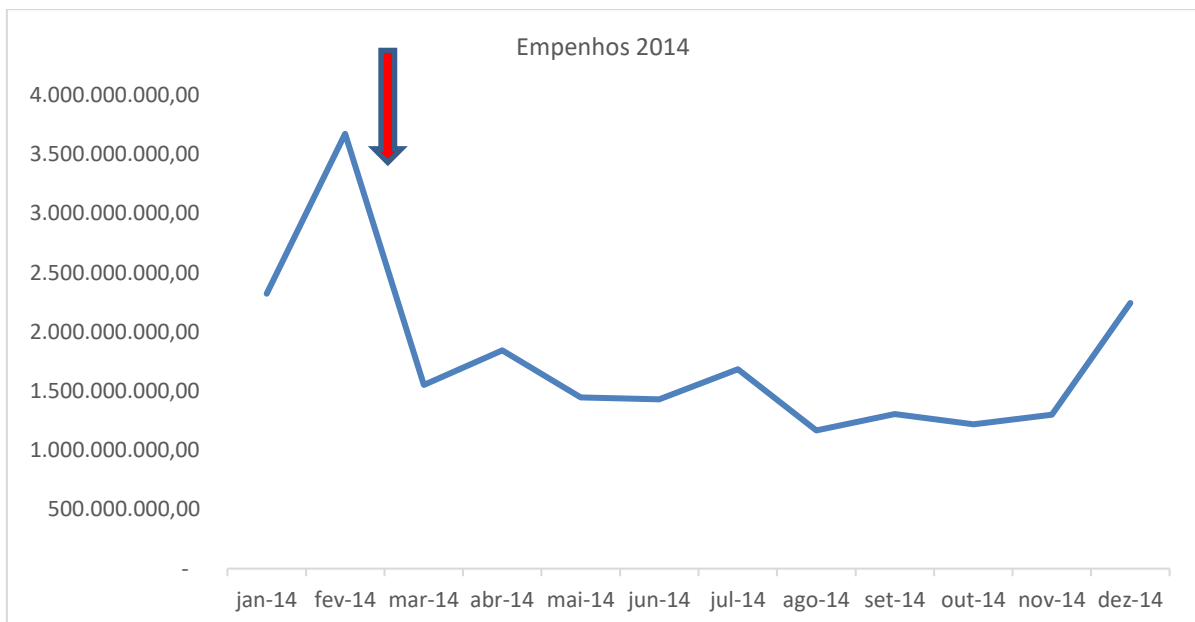


Gráfico 2 – Evolução Mensal dos Empenhos em 2014

Fonte: Elaborado pela própria autora a partir de consulta ao sítio da Secretaria de Estado da Fazenda de Goiás - Ambiente Integrado de Dados de Finanças Públicas – Ferramenta: Business Objects. (<http://bo.intra.goias.gov.br/BOE/BI/>)

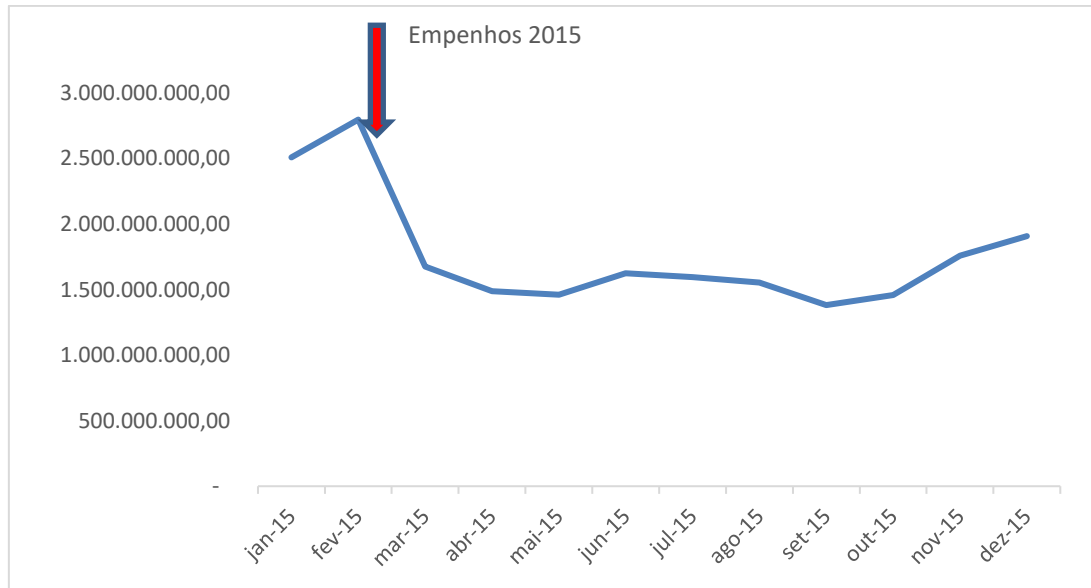


Gráfico 3 – Evolução Mensal dos Empenhos em 2015

Fonte: Elaborado pela própria autora a partir de consulta ao sítio da Secretaria de Estado da Fazenda de Goiás - Ambiente Integrado de Dados de Finanças Públicas – Ferramenta: Business Objects. (<http://bo.intra.goias.gov.br/BOE/BI/>)

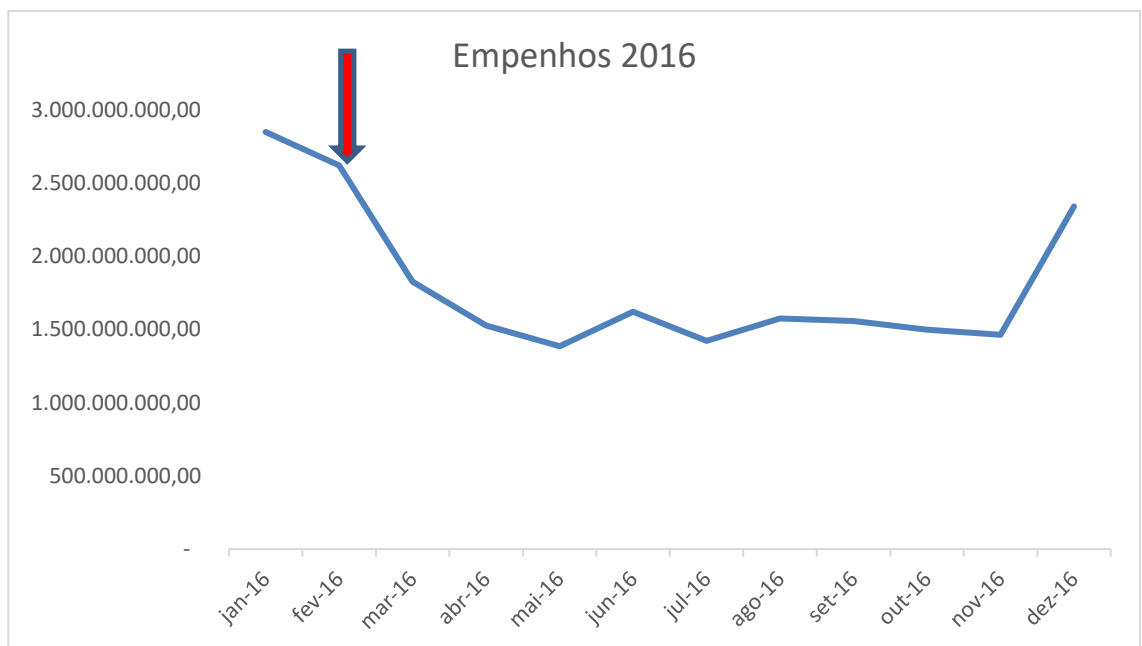


Gráfico 4 – Evolução Mensal dos Empenhos em 2016

Fonte: Elaborado pela própria autora a partir de consulta ao sítio da Secretaria de Estado da Fazenda de Goiás - Ambiente Integrado de Dados de Finanças Públicas – Ferramenta: Business Objects. (<http://bo.intra.goias.gov.br/BOE/BI/>)

#### **4.1.2 Movimentação Constante das Dotações Consignadas no Orçamento-Geral do Estado**

Analisando os vários aspectos relacionados à estas medidas orçamentário-financeiras implementadas pelo Governo do Estado de Goiás para contingenciar orçamento, no período em estudo, identificamos um cenário, de pouca participação legislativa quanto ao planejamento e ao controle das ações governamentais inscritas na lei orçamentária, ocasionado pelos contingenciamentos preventivos, e que causam um reordenamento “discricionário” da LOA.

Um fato que chama atenção na análise dos Decretos de Contenção do Orçamento é que ao contrário do que ocorre com os empenhos (sua limitação ou redução) houve, por consequência, um elevado índice de abertura de Créditos Adicionais.

A abertura de créditos adicionais (suplementares e especiais) prevista no Título V da Lei 4.320/64, tem sido artifício recorrente no âmbito do poder executivo do Estado de Goiás, visto que as receitas consignadas para cobertura de despesas relacionados à programas ou políticas previstas no PPA e LDO, mas não priorizadas na LOA e também nos atos de contingenciamento, são utilizadas para indicação de recursos disponíveis, sofrendo assim a anulação parcial ou total das dotações.

A adoção destas medidas afeta diretamente os órgãos que acabam por sofrer algum tipo de restrição de ordem orçamentária e/ou financeira, tendo estes que rever as suas prioridades, demandas e projetos, de forma que consigam manter em funcionamento as suas atividades fins.

#### **Corroboração com a afirmativa FRANCO**

O contingenciamento de despesas, isto é, a imposição de limites quantitativos às despesas, tem sido a medida mais típica de repressão fiscal. Várias distorções que provoca: (i) cria-se um paradoxo de inversão de prioridades, através do qual uma unidade de despesa procura inicialmente efetuar a menos importante de suas despesas, de modo a pleitear, mais adiante no exercício, a liberação de recursos adicionais para suas despesas realmente indispensáveis; (ii) não podendo deixar de efetuar despesas de custeio, a unidade se endivida através de “atrasados” que são na verdade créditos de fornecedores, cuja “rolagem” resulta em prejuízo para estes, que frequentemente recorrem a sobre preços pra compensar essas perdas; (iii) uma unidade de despesas procura tipicamente iniciar diversas atividades de modo a tornar os seus programas “irreversíveis”, no sentido de que é mais barato completar uma obra que interrompê-la; (iv) como o Ministério da

Fazenda dispõe de poder discricionário para reter ou liberar as verbas orçamentárias, fica sobretudo favorecida a prática do clientelismo através do uso político deste poder e, por fim; (v) como em qualquer atividade que envolve racionamento”, há uma tendência para a proliferação de “mercados negros”.<sup>11</sup>

O alto índice de Suplementações indica a fragilidade do planejamento orçamentária e o contingenciamento orçamentário acaba por conduzir a várias distorções, das quais a perda de transparência do processo orçamentário é sem dúvida a mais perturbadora<sup>12</sup>. Resta evidenciado a necessidade urgente de aprimoramento do planejamento orçamentário, para que em futuro próximo, os programas e projetos previstos no PPA, LDO e LOA, sejam executados na íntegra ou com índices bem próximos da totalidade. Para ilustrar as movimentações orçamentárias com bloqueio, anulação e suplementações de saldo nas dotações apresentamos, abaixo, os Gráficos 05 a 08.

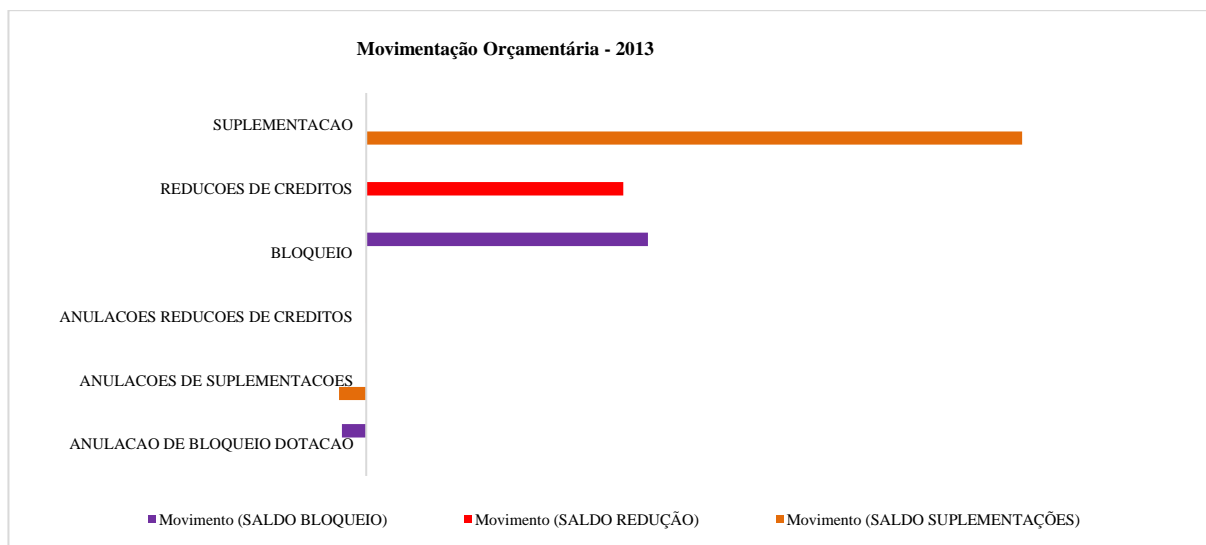


Gráfico 05 – Movimentações Registradas nas Dotações Orçamentárias do Estado, em 2013

Fonte: Elaborado pela própria autora a partir de consulta ao sítio da Secretaria de Estado da Fazenda de Goiás - Ambiente Integrado de Dados de Finanças Públicas – Ferramenta: Business Objects. (<http://bo.intra.goias.gov.br/BOE/BI/>)

<sup>11</sup> FRANCO, G. H. “ A crise fiscal da união: diagnóstico e apontamentos para uma lei das finanças públicas”. In: G. H. Franco. O Plano Real e Outros Ensaios. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1995.

<sup>12</sup> CARDOSO, F. H. **Plano Fernando Henrique Cardoso: Exposição de Motivos nos 395, de 07 de Setembro de 1993**. Brasília, p. 116, 1994

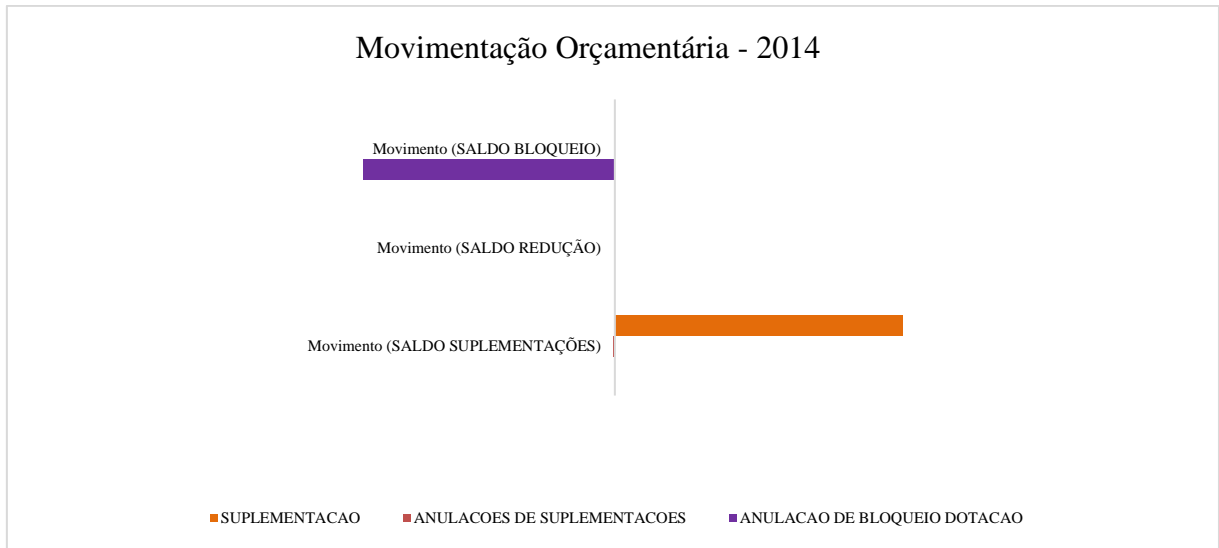


Gráfico 06 – Movimentações Registradas nas Dotações Orçamentárias do Estado, em 2014  
 Fonte: Elaborado pela própria autora a partir de consulta ao sítio da Secretaria de Estado da Fazenda de Goiás - Ambiente Integrado de Dados de Finanças Públicas – Ferramenta: Business Objects. (<http://bo.intra.goias.gov.br/BOE/BI/>)

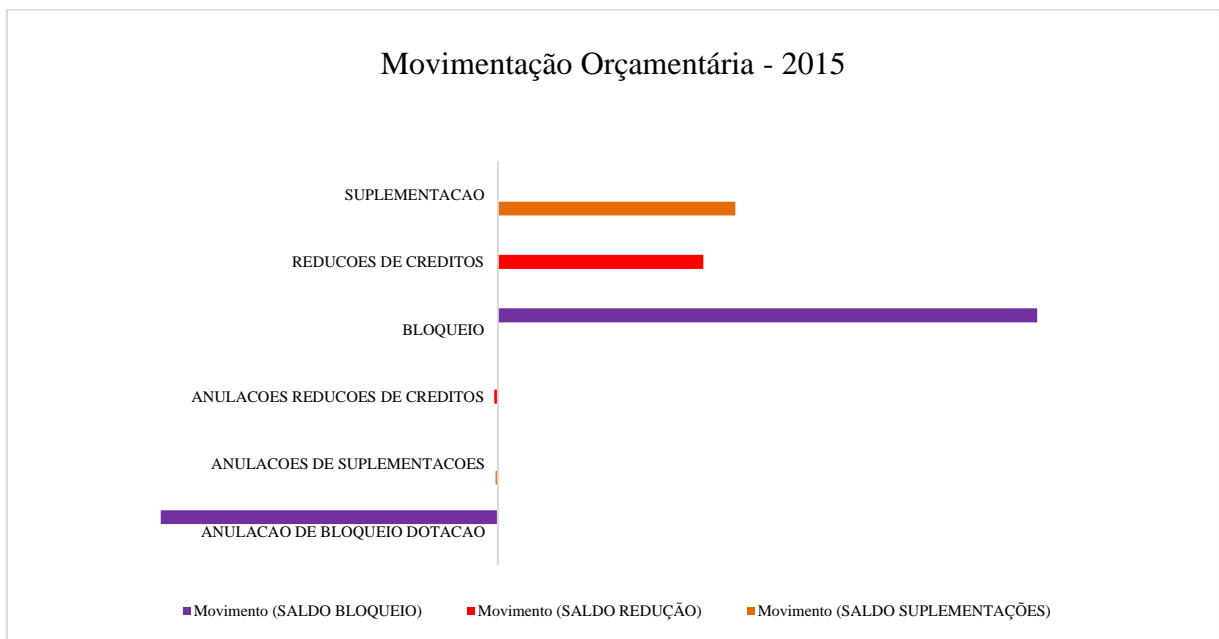


Gráfico 07 – Movimentações Registradas nas Dotações Orçamentárias do Estado, em 2015  
 Fonte: Elaborado pela própria autora a partir de consulta ao sítio da Secretaria de Estado da Fazenda de Goiás - Ambiente Integrado de Dados de Finanças Públicas – Ferramenta: Business Objects. (<http://bo.intra.goias.gov.br/BOE/BI/>)



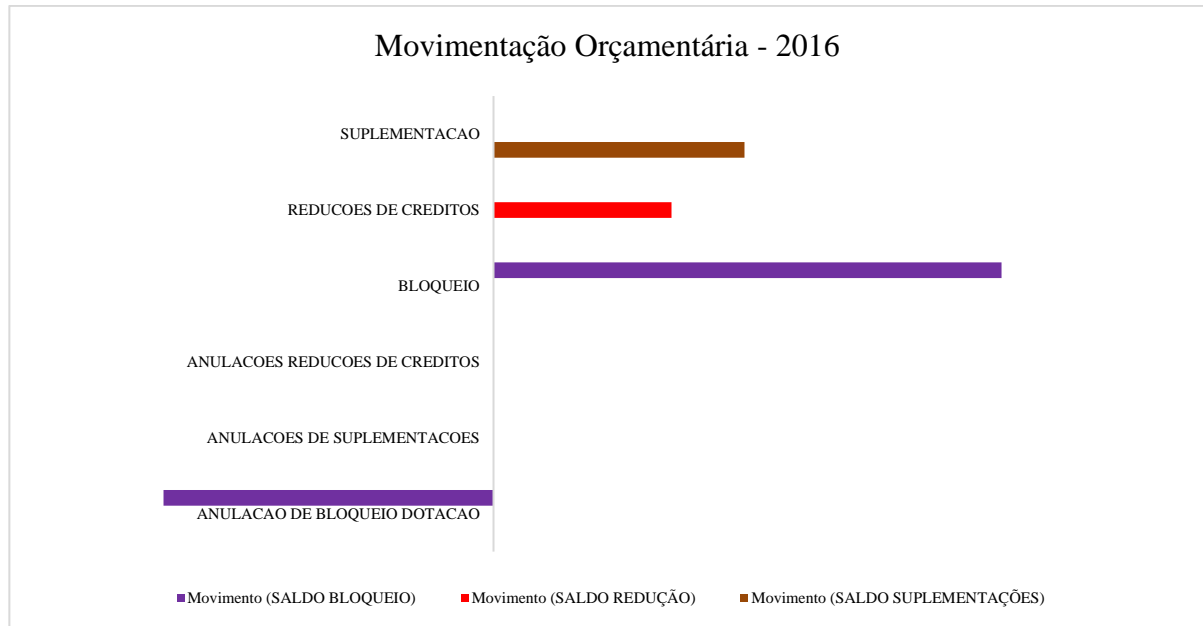


Gráfico 08 – Movimentações Registradas nas Dotações Orçamentárias do Estado, em 2016  
 Fonte: Elaborado pela própria autora a partir de consulta ao sítio da Secretaria de Estado da Fazenda de Goiás - Ambiente Integrado de Dados de Finanças Públicas – Ferramenta: Business Objects. (<http://bo.intra.goias.gov.br/BOE/BI/>)

#### **4.2 Decretos com Normas de Encerramento da Execução Orçamentária, Financeira e Contábil dos Exercícios, 2013 – 2016**

O Governo do Estado de Goiás, pautado nas disposições da Lei Complementar Federal nº 101, de 04 de maio de 2000, editou os Decretos nº 8.062/2013, 8.263/2014, 8.451/2015, 8.484/2015, 8.743/2016, 8.807/2016 e 8.851/2016 que tratam dos procedimentos a serem adotados para o encerramento da execução orçamentária, financeira e contábil dos exercícios financeiros, no âmbito da administração direta, autárquica e fundacional do poder executivo, tendo como objetivo disciplinar: a liquidação de despesas; anulação, cancelamento de saldos de empenhos; apropriação das despesas em naturezas de Despesas de Exercício Anterior; o reempenho de despesas anuladas automaticamente; suspensão do fornecimento de entrega de bens ou prestação de serviços. Os quais passaremos a descrever:

#### 4.2.1 Anulações, Cancelamento e Reempenho de Despesas

As anulações e cancelamento de notas de empenho atribuído pelos decretos de contingenciamento do orçamento, e decretos de encerramento da execução orçamentária, financeira e contábil no exercício financeiro, é um mecanismo utilizado para limitar empenhos e por consequência as despesas, evitando assim o crescimento e desequilíbrio nas contas públicas frente ao descompasso entre a receita e despesas realizadas.

Destaca-se o fato de que até as despesas contínuas ou oriundas de vinculação constitucional sofrem com incidência destas anulações, levando o órgão a realizar despesas regularmente contratadas, sem a devida cobertura orçamentária e financeira.

A edição destes Decretos apesar de determinar a anulação e/ou cancelamento de empenhos, demonstram que os Gráficos 09 a 13, demonstram que foram baixos os índices de anulação e dos cancelamentos de empenhos, ocasionados por força destes atos, os que vemos a seguir:

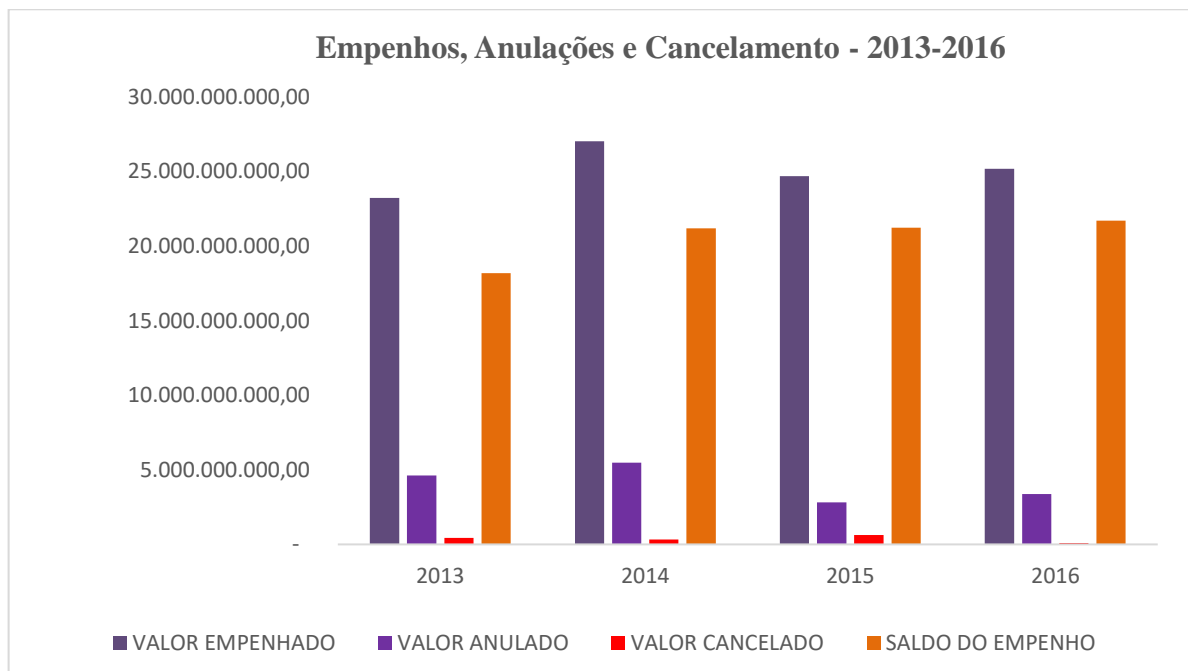


Gráfico 09 – Panorama de Empenhos, Anulações e Cancelamentos de despesas, no período de 2013 a 2016.

Fonte: Elaborado pela própria autora a partir de consulta ao sítio da Secretaria de Estado da Fazenda de Goiás - Ambiente Integrado de Dados de Finanças Públicas – Ferramenta: Business Objects. (<http://bo.intra.goias.gov.br/BOE/BI/>)

Estudando o efeito destes decretos, ano a ano, identificamos os seguintes panoramas, no que tange o comportamento das anulações e cancelamentos de empenho:

Em 2013, considerando que o Decreto nº 8.062, foi publicado em 26 de dezembro de 2013, estabelecendo que os saldos de empenhos não liquidados do Poder Executivo, referentes ao exercício de 2013, deverão ser anulados até o dia 30 de dezembro de 2013 <sup>13</sup>, não foi identificado impacto nas anulações, Gráfico 10.

Em 2014, visualizamos, no Gráfico 11, um baixo número de anulação e cancelamento de empenhos em decorrência do Decreto nº 8.263, de 03 de novembro de 2014, que determinou o que segue:

“Art. 1º Os saldos de empenhos não pagos do Poder Executivo, referentes ao exercício de 2009 e anteriores, deverão ser cancelados até o dia 05 de novembro de 2014, com exceção dos devidamente justificados e previamente autorizados pelo Grupo de Trabalho constituído no art. 5º deste Decreto.

(...)

Art. 3º Os saldos de empenhos não liquidados do Poder Executivo, referentes ao exercício de 2014, deverão ser anulados até o dia 05 de novembro de 2014.”<sup>14</sup>

No ano de 2015, o Decreto nº 8.451, de 16 de setembro de 2015, determinou e a Secretaria de Estado de Gestão e Planejamento, executou, via Sistema de Programação e Execução Orçamentária e Financeira - SIOFINET, em 18 de setembro de 2015, a anulação e cancelamento dos os saldos de empenhos não liquidados do Poder Executivo, referentes a fontes de recurso do Tesouro - "00".<sup>15</sup> Neste ano, constatamos, por meio do Gráfico 12, abaixo, que houve baixo crescimento as anulações e cancelamentos, porém maior nos últimos meses, período de edição do decreto, se compararmos com os exercícios de 2013 e 2014, quando estes procedimentos orçamentários ficaram a cargo de cada unidade orçamentária.

Deve-se considerar que quando as anulações de empenho em decorrência da edição dos decretos de encerramento de exercício, ocorrem de

---

<sup>13</sup> Decreto nº 8.062, de 26 de dezembro de 2013.

<sup>14</sup> Decreto nº 8.263, de 03 de novembro de 2014.

<sup>15</sup> Decreto nº 8.451, de 16 de setembro de 2015.

forma automática e simultânea, através do Sistema de Programação e Execução Orçamentária e Financeira - SIOFINET, inclusive anulando, em alguns casos, despesas que não correspondiam ao grupo daquelas a serem contingenciadas, cabe à área de responsável pela execução orçamentária e financeira de cada unidade orçamentária providenciar o reempenho das despesas, obrigatórias, vinculadas constitucionalmente e daquelas que por ventura foram contempladas com autorização de grupo deliberativo para este fim, acaba ocasionando um aumento no número de empenhos efetivados, no período imediatamente após a efetivação das anulações, além da elevação no volume de trabalho e descontentamento dos servidores das áreas responsáveis pela execução orçamentária e financeira.

Ficando agravada a situação quando o decreto estabelece prazo para que as unidades orçamentárias procedam o reempenho de despesas, anuladas automaticamente:

“§ 1º No prazo máximo de 05 (cinco) dias, os órgãos e as entidades do Poder Executivo deverão proceder ao reempenho de seus gastos essenciais e prioritários de duração continuada, limitados às seguintes naturezas de despesas.”<sup>16</sup>

No último ano de estudo, por determinação dos Decretos nº 8.743, de 02 de setembro de 2016 e Decreto nº 8.807, de 21 de novembro de 2016, fora adotado o mesmo critério de anulação automática dos empenhos pela Secretaria de Estado de Gestão e Planejamento, via Sistema de Programação e Execução Orçamentária, aplicado no ano anterior. O gráfico 13 mostra-nos que as anulações e cancelamentos mantiveram estáveis e com o mesmo comportamento apresentado no o exercício anterior.

---

<sup>16</sup> Decreto nº 8.743, de 02 de setembro de 2016.

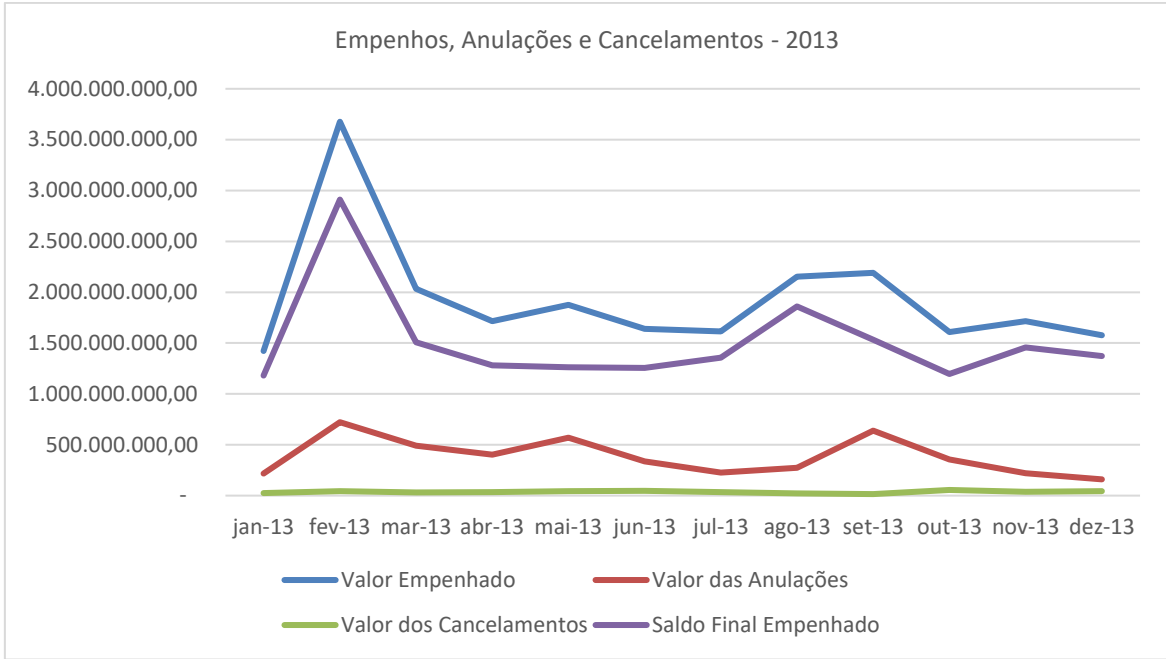


Gráfico 10 – Panorama de Empenhos, Anulações e Cancelamentos de despesas no período de 2013  
 Fonte: Elaborado pela própria autora a partir de consulta ao sítio da Secretaria de Estado da Fazenda de Goiás - Ambiente Integrado de Dados de Finanças Públicas – Ferramenta: Business Objects. (<http://bo.intra.goias.gov.br/BOE/BI/>)

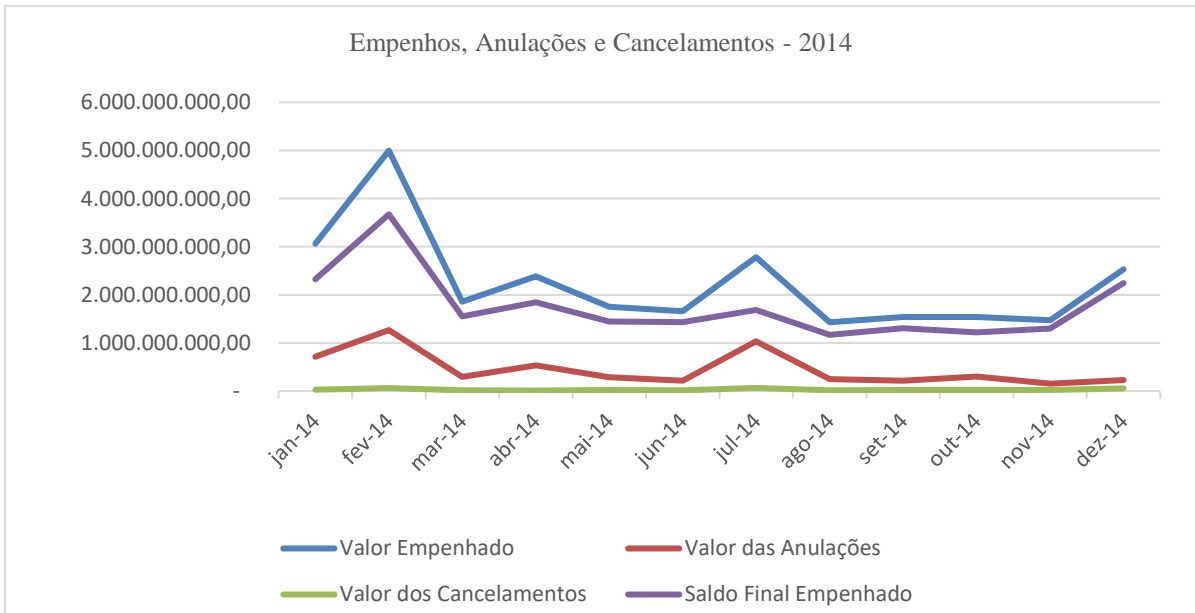


Gráfico 11 – Panorama de Empenhos, Anulações e Cancelamentos de despesas no período de 2014  
 Fonte: Elaborado pela própria autora a partir de consulta ao sítio da Secretaria de Estado da Fazenda de Goiás - Ambiente Integrado de Dados de Finanças Públicas – Ferramenta: Business Objects. (<http://bo.intra.goias.gov.br/BOE/BI/>)

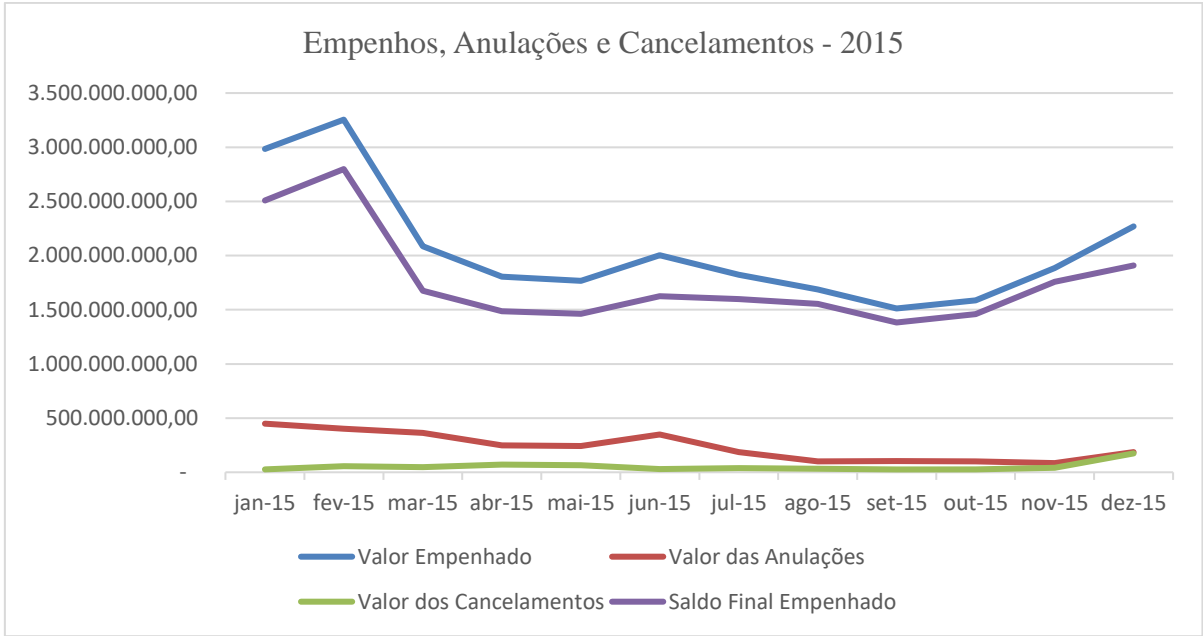


Gráfico 12 – Panorama de Empenhos, Anulações e Cancelamentos de despesas no período de 2015  
 Fonte: Elaborado pela própria autora a partir de consulta ao sítio da Secretaria de Estado da Fazenda de Goiás - Ambiente Integrado de Dados de Finanças Públicas – Ferramenta: Business Objects. (<http://bo.intra.goias.gov.br/BOE/BI/>)

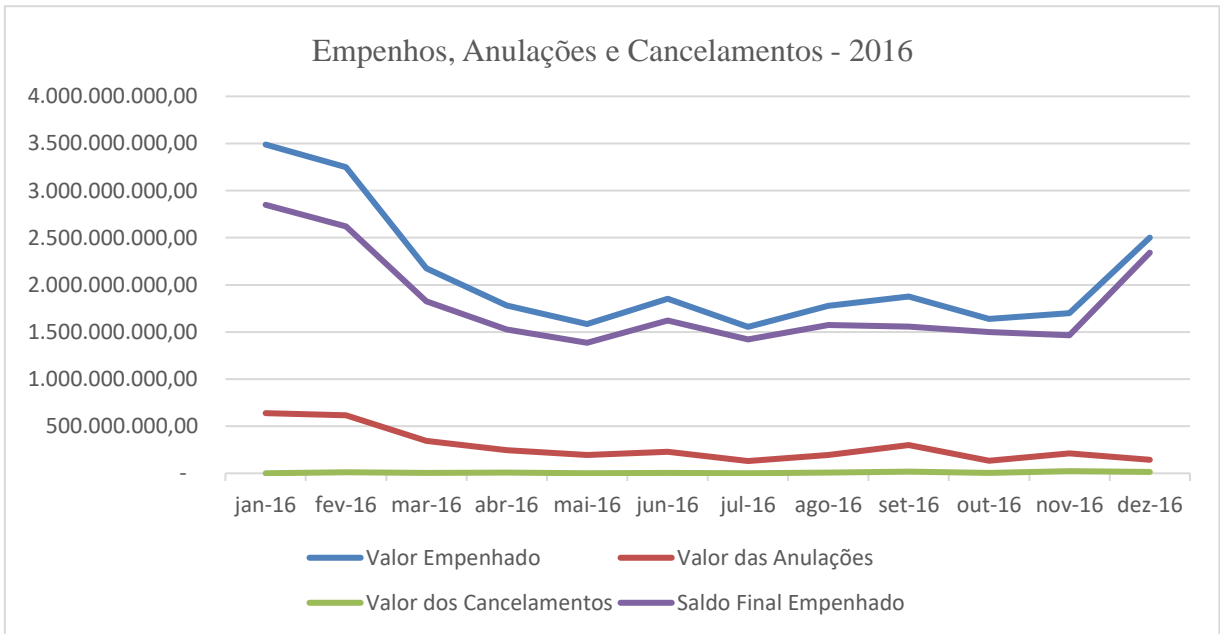


Gráfico 13 – Panorama de Empenhos, Anulações e Cancelamentos de despesas no período de 2016  
 Fonte: Elaborado pela própria autora a partir de consulta ao sítio da Secretaria de Estado da Fazenda de Goiás - Ambiente Integrado de Dados de Finanças Públicas – Ferramenta: Business Objects. (<http://bo.intra.goias.gov.br/BOE/BI/>)

#### **4.2.2 Comprometimentos da Receita do Exercício Corrente com Pagamento de Despesas Inscritas em Restos a Pagar Processados**

Considerando o conceito de que Restos a Pagar - são as despesas empenhadas, mas não pagas até o dia 31 de dezembro distinguindo-se as processadas das não processadas. (Lei nº 4.320/1964, art. 37).

Os restos a pagar processados, geram direito, líquido e certo, de cobrança ao credor. Isso por que já se passou da fase de liquidação, onde o produto ou o serviço já foi entregue e nesse caso, regularmente liquidado, o credor deverá receber o dinheiro.

Vale salientar, com base na concepção dos doutrinadores e jurisprudências supracitadas, que haja vista a não liquidação os restos a pagar não processados não geram direito líquido e certo aos credores.

Conceituado este tipo de despesa, passamos a análise do Gráfico 14, o qual demonstra que é muito alto o índice de comprometimento financeiro do Estado com as despesas inscritas em Restos a Pagar Processados.

O único ponto satisfatório a ressaltar, desta análise, é o fato destas despesas estarem apresentando uma leve queda entre os 2015 e 2016. O que poderia gerar maior possibilidade financeira, por parte do Estado, em executar os programas previstos para exercício. Porém, quando identificamos que as despesas não foram inscritas em Restos a Pagar pelo simples fato de sequer estarem empenhadas, isso se torna mais preocupante, e que a posteriori, serem empenhadas liquidadas e pagas na rubrica de despesas de Exercícios Anteriores. O que leva a indagação. Qual o débito de anos anteriores do Estado para com os seus fornecedores?

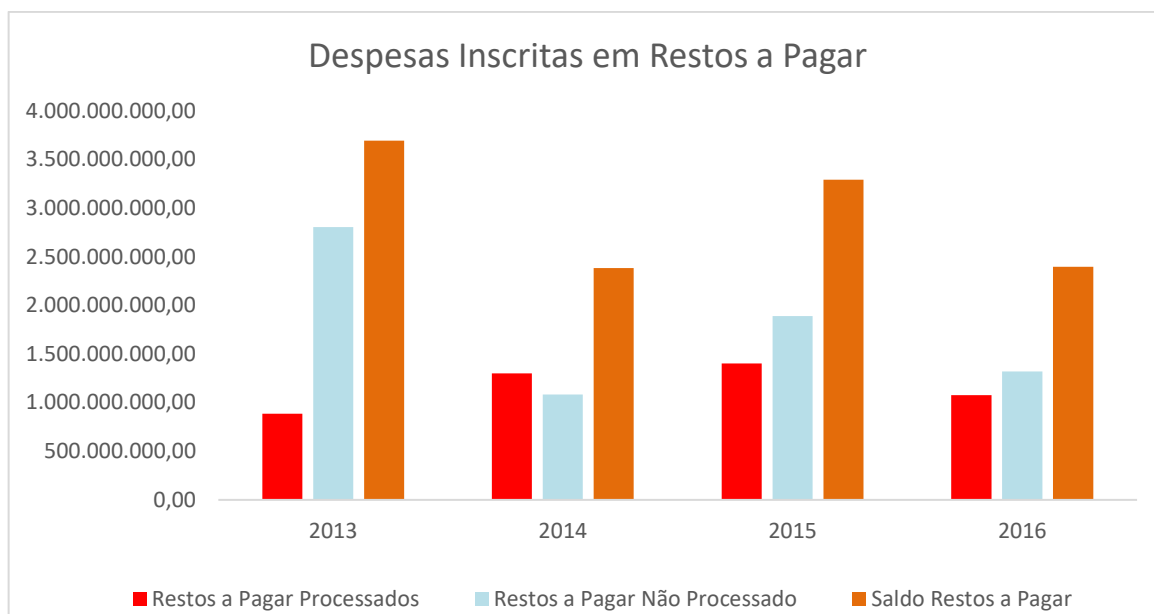


Gráfico 14 – Demonstrativo de Despesas Inscritas em Restos a Pagar – Processados e não Processados, no período de 2013 - 2016

Fonte: Elaborado pela própria autora a partir de consulta ao sítio da Secretaria de Estado da Fazenda de Goiás - Ambiente Integrado de Dados de Finanças Públicas – Ferramenta: Business Objects. (<http://bo.intra.goias.gov.br/BOE/BI/>)

#### 4.2.3 Comprometimento Orçamentário e Financeiro Despesas Apropriadas na Rubrica de Despesas de Exercícios Anteriores

As despesas de exercícios anteriores (DEA) são despesas de exercícios encerrados, para as quais o orçamento respectivo consignava crédito próprio, com saldo suficiente para atendê-las, que não se tenham processado na época própria, bem como os Restos a Pagar com prescrição interrompida e os compromissos reconhecidos após o encerramento do exercício correspondente poderão ser pagos à conta de dotação específica consignada no orçamento, discriminada por elementos, obedecida, sempre que possível, a ordem cronológica (Lei nº 4.320/1964, art. 37).

A apropriação destas despesas, no orçamento do Estado em cada exercício, tem causado grande impacto orçamentário e financeiro, chegando a alcançar no ano de 2015 um índice de comprometimento de 34% (trinta e quatro por cento) no orçamento e finanças do Estado.

Nota-se no Gráfico 15, abaixo, que os exercícios de 2014 e 2015 apresentam os mais elevados índices de despesas apropriadas em naturezas de Despesas de



Exercício Anterior, parte uma pequena parcela em atendimento aos decretos que normatizam que:

As despesas que vierem a ser reclamadas em decorrência dos cancelamentos previstos no art. 1º poderão ser pagas por dotações do orçamento dos exercícios seguintes, em naturezas de Despesas de Exercícios Anteriores, conforme disposto no art. 37 da Lei federal no 4.320/1964, quando devidamente reconhecidas pela autoridade competente o obedecida a ordem cronológica.<sup>17</sup>

Sendo a maior parte destas despesas, aquelas que foram realizadas pelo fornecedor com autorização da administração pública, mas que deixou de ser incluída no rol daquelas despesas prioritárias para a Pasta em detrimento de outras.

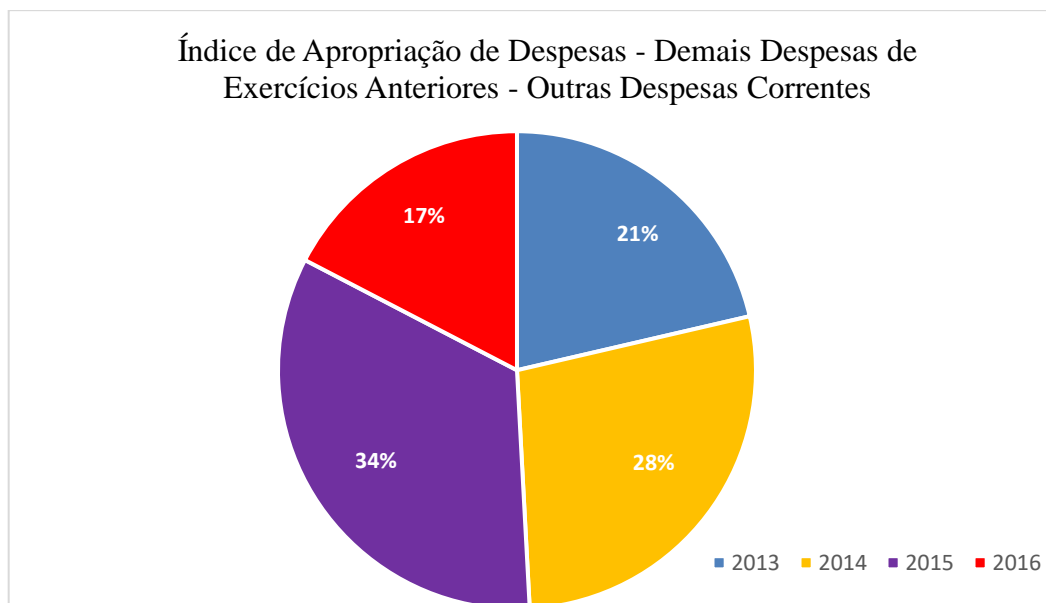


Gráfico 15 – Índices de Comprometimento do Orçamento Anual com Apropriação de Despesas sob a rubrica de “Despesas de Exercícios Anteriores – Outras Despesas Correntes, no período de 2013 - 2016

Fonte: Elaborado pela própria autora a partir de consulta ao sítio da Secretaria de Estado da Fazenda de Goiás - Ambiente Integrado de Dados de Finanças Públicas – Ferramenta: Business Objects. (<http://bo.intra.goias.gov.br/BOE/BI/>)

<sup>17</sup> Decreto nº 8.263, de 03 de novembro de 2014.

#### **4.2.4 Crescimento no Índice e Valores das Despesas Empenhadas com a Modalidade de Licitação – Indenização (Sem Contratação Regular)**

Esta modalidade de empenho foi criada e disponibilizada no SIOFINET em decorrência de situações atípicas em que o fornecimento de bens ou prestação de serviços são executados ao arrepio da lei, por meio de contratos nulos ou mesmo sem formalização legal do respectivo instrumento. Registra-se que tal prática é vedada, qual seja: a apuração de responsabilidade de quem tenha dado causa a irregularidade, por meio de procedimento administrativo em que se assegure o contraditório e a ampla defesa, conforme determina o parágrafo único art. 59 da Lei 8.666/93.

Vale ressaltar que para vinculação de empenho nesta modalidade é necessário o cumprimento integral das recomendações trazidas na Nota Técnica nº 01/2012 da Procuradoria Geral do Estado, que requer entre outras coisas: parecer jurídico setorial, nota fiscal/fatura do fornecimento do bem o serviço, termo de reconhecimento da dívida, declaração de adequação orçamentária e financeira, comprovantes de regularidade fiscal, demonstração de compatibilidade de preços com os praticados no mercado.

Efetuada o empenho destas despesas de caráter indenizatório, compete a administração noticiar o procedimento à Controladoria Geral do Estado, que por sua vez comunicará o Tribunal de Contas do Estado de Goiás as irregularidades que geraram a indenização, em cumprimento ao mandamento constitucional previsto na art. 74, § 1º da Constituição Federal, bem assim no art. 29, §da Constituição do Estado.

Ressalta-se que a apropriação de despesas, nesta modalidade de empenho, tem ocorrido com mais frequência, principalmente entre àquelas despesas de caráter continuado, tais como: água, luz, telefone, combustível, serviços de vigilância e segurança, serviços de transportes, serviços manutenção do parque tecnológico do Estado, etc.

Estando entre as principais justificativas para incidência deste tipo de empenho o fato de ter havido saldo orçamentário, em tempo hábil, para indicação de

recursos ou empenho das despesas. Porém, partindo da premissa de que são despesas executadas sem o devido procedimento licitatório e contratual.

É grandioso o impacto deste tipo de empenho no Estado, o que pode ser observado no Gráfico 16.

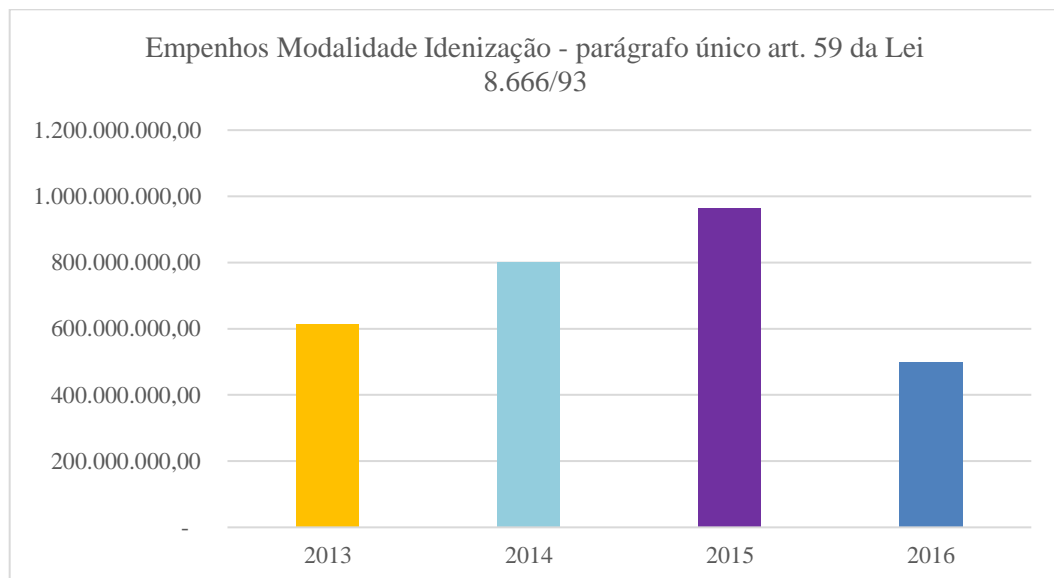


Gráfico 16 – Empenhos Efetivados na Modalidade Indenização – parágrafo único art. 59 da Lei 8.666/93

Fonte: Elaborado pela própria autora a partir de consulta ao sítio da Secretaria de Estado da Fazenda de Goiás - Ambiente Integrado de Dados de Finanças Públicas – Ferramenta: Business Objects. (<http://bo.intra.goias.gov.br/BOE/BI/>)

#### **4.2.5 Renegociação, Suspensão de Contratos de Aquisição de Bens e Serviços, e até mesmo Encerramento por Prescrição de Vigência Contratual**

Diversos contratos firmados entre o executivo estadual e seus fornecedores foram renegociados, outros suspensos por tempo indeterminado, com o objetivo de preservar a capacidade de endividamento e pagamento das despesas.

§ 1º Os órgãos e as entidades deverão comunicar aos seus credores que, após a data a que se refere o caput deste artigo, os produtos ou serviços adquiridos que não foram liquidados e não se constituam essenciais às suas atividades deverão ter suspenso o seu fornecimento.<sup>18</sup>

<sup>18</sup> Decreto nº 8.807, de 21 de novembro de 2016

#### **4.2.6 Atraso nos Novos Procedimentos Licitatórios para Aquisição Bens ou Prestação de Serviços Indispensáveis ao Funcionamento da Máquina Pública**

A ausência ou insuficiência de saldo orçamentário e financeiro a ser indicado e vinculado aos novos procedimentos licitatórios tem causado atraso na realização de procedimentos licitatórios e/ou aditivos de contratos termos o que inviabiliza a contratação regular da despesa. Esta insuficiência de saldos se dá em decorrência do caráter permanente do contingenciamento de despesas ou por demora na autorização de créditos suplementares, onde é efetuado um remanejamento de saldo entre dotações da unidade orçamentária.

#### **4.2.7 Estabilização e/ou Redução dos Gastos Públicos**

A redução e otimização dos gastos públicos tem sido, sem dúvida um dos maiores desafios dos últimos tempos, para o setor público, sem deixar de prestar o atendimento a população, a qual vem apresentando segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), um índice de crescimento demográfico de 1,8% ao ano.

O Estado tem conseguido, por meio deste conjunto de medidas de contenção de orçamentária e financeira, instituídos por Lei ou Decreto, aparentemente, estabilizar o custo da máquina pública.

No Gráfico 19, é possível identificar que apesar do crescimento considerável das despesas de 2014, se comparada ao exercício de 2013, as despesas mantiveram-se estacionadas nos exercícios de 2015 e 2016. Com o agravante deste último período, apresentar um cenário de instabilidade econômica, financeira em todo país, ocasionando a alta na queda das receitas realizadas no mesmo período.

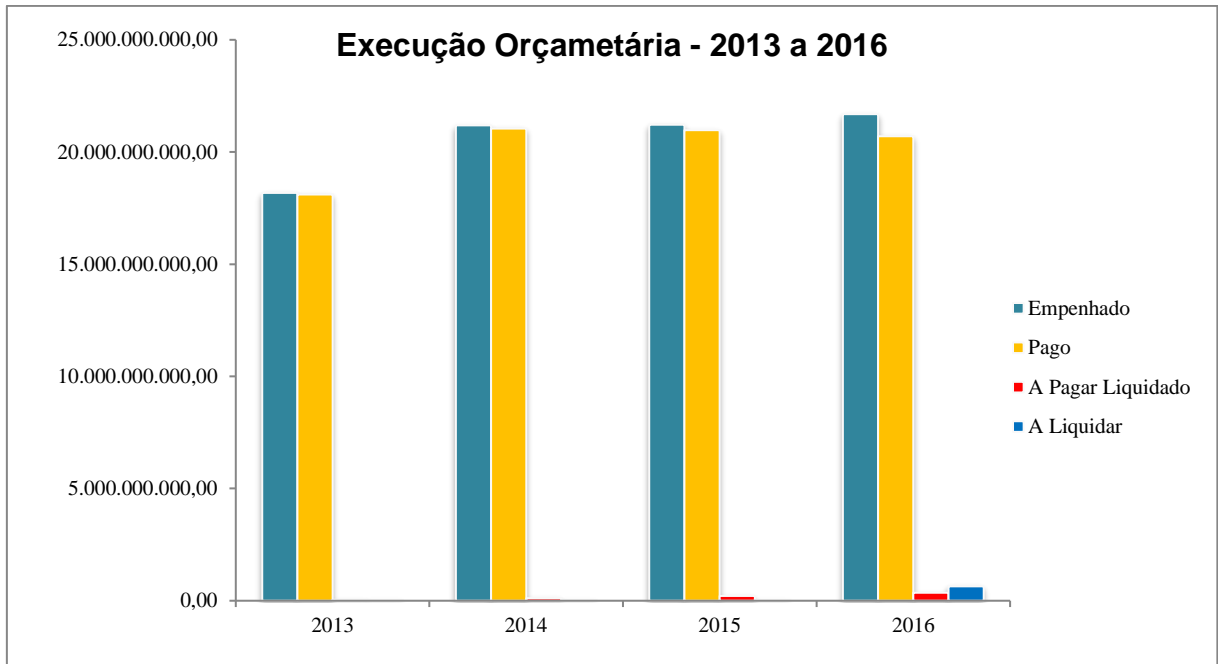


Gráfico 23 – Execução Orçamentária - 2013-2016

Fonte: Elaborado pela própria autora a partir de consulta ao sítio da Secretaria de Estado da Fazenda de Goiás - Ambiente Integrado de Dados de Finanças Públicas – Ferramenta: Business Objects. (<http://bo.intra.goias.gov.br/BOE/BI/>)

### 4.3 Decretos de Contenção de Despesas Com Pessoal e Outras Despesas Correntes

Editado em 26 de dezembro de 2013 o Decreto nº 8.063/2013, alterado posteriormente pelos Decretos nº 8.088 e 8.102 em 04 e 22 de fevereiro de 2014, respectivamente, estes decretos abarcam em seu texto, medidas temporárias de contenção de gastos no âmbito do Poder Executivo, abrangendo a administração direta, autárquica e fundacional, os fundos especiais e as empresas estatais dependentes, suspendendo a prática dos seguintes atos: nomeação de pessoas para integrar cargos em comissão, assessoramento especial e assistência de gabinete; designação para função comissionada; admissão de pessoal em regime temporário; disponibilização de pessoal com ônus para o órgão ou entidade de origem; recepção de pessoal de outros Poderes, com ônus para o Poder Executivo; concessão de licença prêmio com conversão em pecúnia; promoção ou progressão funcional; locação de aeronaves e fornecimento de passagens com destino à Brasília; realização de concurso público; participação em cursos quando o tema for

oferecido pelo Estado; celebração de contratos; realização de despesas em valor excedente à média apurada no último quadrimestre ou, alternativamente, à soma do respectivo dispêndio no mês de outubro do fluente ano, reduzida em 20% (vinte por cento).

Logo após, em 12 de fevereiro de 2015, com o intuito de enrijecer ainda mais as regras e reduzir os gastos públicos, o Governo do Estado edita o Decreto nº 8.320, estabelecendo à Junta de Programação Orçamentária e Financeira-JUPOF como responsável por: monitorar a arrecadação da receita de todas as fontes do vigente Orçamento-Geral do Estado; monitorar todos os gastos com custeio administrativo efetuado pelas unidades orçamentárias; acompanhar e avaliar a gestão dos programas finalísticos do governo e demais gastos públicos; alertar e propor a paralisação de atividades que se caracterizem como paralelismo de ações entre órgãos e entidades; manifestar-se sobre a conveniência ou não da realização e assinatura de convênios que exijam contrapartida do Tesouro Estadual; propor atos que visem à redução de despesas e ao incremento de receitas; adotar medidas necessárias para o controle e a redução dos gastos, restringindo-as ao mínimo indispensável ao seu bom funcionamento, evitando-se gastos desnecessários ou considerados adiáveis; revisão nos procedimentos licitatórios, autorizados até 31 de dezembro de 2014, e ainda não empenhados.

No mesmo Decreto, fica suspensa as despesas com: capacitação de servidores públicos; admissão de pessoal em regime temporário, bem como de estagiário, exceto quando se referir a substituição; contratação de menores aprendizes ou jovens cidadão; disponibilização de pessoal, com ônus para o órgão ou a entidade de origem; conversão em pecúnia de licença-prêmio não gozada a servidor em atividade; concessão de Funções Comissionadas de Administração Geral - FCA; autorização para realização de horas extras; realização de despesas com patrocínio, apoio, colaboração e/ou participação em feira, exposição, festival, congresso e outros eventos de qualquer natureza; realização de serviços de buffet; serviço de consultoria prestado por pessoa física ou jurídica; transferência voluntária de recursos; aquisição de equipamento e material permanente; entre outras medidas.

O Decreto nº 8.320/2015, em vigor até a presente data, sofreu algumas alterações e balizou a edição de novos decretos, tais como: 8.386/2015, 8.402/2015, 8.409/2015, 8.418/2015, 8.610/2016, 8.797/2016, 8.965/2016 e 8.699/2016.

A eficácia das medidas adotadas para reduzir as despesas, no período em estudo, realizados em cumprimento a estes Decretos e conjugada com os grupos representativos do Governo, é representada num cenário em que o Estado, efetivamente, tem promovido a redução dos custos com a operacionalização da máquina pública.

#### **4.4 Fortalecimento de Grupos Representativos**

Para assegurar o cumprimento dos atos de contingenciamento orçamentário e financeiro e das medidas de contenção de despesas, o Governo do Estado, acreditando na representatividade, no conhecimento das demandas e receitas, e na conjugação de esforços, resolveu fortalecer e/ou instituir grupos deliberativos (com representação das Pastas principais Secretarias e áreas do Governo) e implantar metodologias gerenciais de gestão aplicada em todo o Estado.

Neste contexto, tivemos fortalecida a Junta de Programação Orçamentária e Financeira - JUPOF, Grupo de Trabalho Intersecretarial, Comitê de Trabalho Emergencial e Gerenciamento Matricial de Despesas.

Assim, o poder decisório e autorizativo, com vistas a estabelecer e efetuar a manutenção do equilíbrio das contas públicas é compartilhado entre estes grupos e o Governador do Estado.

##### **4.4.1 Junta de Programação Orçamentária e Financeira**

Por meio da Lei 17.257 de 25 de janeiro de 2011, que dispõe sobre a organização administrativa do Poder Executivo, foi criada a Junta de Programação Orçamentária e Financeira, integrada pelas Secretarias de Estado de Gestão e Planejamento e da Fazenda e pela Controladoria-Geral do Estado com

competência para: coordenar a elaboração, examinar e aprovar, em primeira instância, os projetos de lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual; estabelecer a política orçamentária, examinar e aprovar a proposta de execução orçamentária de órgãos, entidades e fundos, tendo em vista os limites das previsões de receitas projetadas pela Secretaria de Estado da Fazenda; fixar as cotas financeiras trimestrais a serem observadas pelos órgãos, entidades e fundos, de acordo com as disponibilidades do Tesouro Estadual; examinar e aprovar as propostas de créditos adicionais e os projetos de lei, de iniciativa do Poder Executivo, que impliquem aumento de despesa ou que excedam as cotas aprovadas; opinar e aprovar a celebração de contrato, convênio, acordo e ajuste que versem sobre o repasse de recursos ordinários do Tesouro Estadual; pronunciar-se sobre contratação de operações de crédito, financiamento de inversões financeiras e concessão de garantia fidejussória ou real dos órgãos da administração direta, autarquias, fundações públicas, empresas públicas e sociedades de economia mista; outras atribuições a serem conferidas pelo Governador do Estado.

Esta Junta, cujas atribuições e competências legais contidos nas Leis de Diretrizes Orçamentárias, além de decretos que tratam desta matéria, desde meados dos exercícios de 2013 têm assumido com robustez e afinco o papel consultivo, deliberativo e autorizativo acerca do controle dos gastos públicas no Estado.

#### **4.4.2 Grupo de Trabalho Intersecretarial**

Instituído pelo Decreto nº 8.409, em 15 de julho de 2015, com objetivo de estabelecer o controle permanente do crescimento vegetativo da folha mensal de pagamento do pessoal ativo e inativo da administração direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo. Este grupo de trabalho é constituído por Secretário-Chefe da Controladoria-Geral do Estado, Subprocurador-Geral do Estado, Superintendente Executivo de Gestão da Secretaria de Gestão e Planejamento e Gerente de Administração Financeira da Secretaria da Fazenda.

#### **4.4.3 Comitê de Trabalho Emergencial**



Tratam de Comitê de caráter excepcional instituído por meio do Decreto nº 8.418 de 31 de julho de 2015, com o objetivo de promover o ajuste fiscal, iniciado no limiar do fluente ano e ainda inconcluso, objetivando o equilíbrio das contas públicas, com a obtenção do mais satisfatório resultado financeiro possível em face da atual conjuntura econômica, atendido os princípios jurídicos que norteiam a Administração Pública.

A composição definida: 4 (quatro) servidores da Secretaria de Gestão e Planejamento, 3 (três) da Controladoria-Geral do Estado, 2 (dois) da Procuradoria-Geral do Estado, 3 (três) da Secretaria da Fazenda e 2 (dois) da Casa Civil. Tendo esta representante autorização governamental para incursionar nos seguintes campos de atuação: folha de pagamento, contratos de fornecedores, gastos de custeio, ponto eletrônico, convênios, despesas empenhadas, elevação de receita e redução de despesa, operação de crédito, IPVA e ITCD, crédito tributário, programa de desmobilização e suplementação orçamentária.

## **4.5 Implantação de Metodologias de Controle de Evolução da Receita e da Despesa**

### **4.5.1 Gerenciamento Matricial de Despesas**

Esta metodologia de planejamento e controle de gastos públicos de forma cruzada foi implantada com o Decreto nº 8.486/2015 o qual instituiu o Gerenciamento Matricial de Despesas. Sendo sua estrutura composta pelo Ordenador de Despesas da administração direta e indireta e analistas de pacotes (designado por ato do Governador do Estado, dentre servidores efetivos do Poder Executivo).

Para, otimizar os trabalhos a metodologia agrupou os diversos elementos de despesas por afinidades em Pacotes, totalizando onze pacotes com metas e analistas distintos (um analista a nível estadual e um gestor de pacote por órgão da administração).

Destacamos na tabela abaixo os pacotes sujeitos às metas estabelecidas prevista.

**Tabela 02**

Pacotes Metas Estabelecidas pelo Gerenciamento Matricial de Despesas

| <b>PACOTE(S)</b>   |
|--|
| <b>01 - ALIMENTAÇÃO</b>  |
| <b>02 - APOIO ADMINISTRATIVO, TÉCNICO E OPERACIONAL</b>              |
| <b>03 - BENS PÚBLICOS - LOCAÇÃO, MANUTENÇÃO, SEGURANÇA E LIMPEZA</b> |
| <b>04 - DESLOCAMENTOS, VIAGENS E HOSPEDAGENS</b>                     |
| <b>05 - EVENTOS, FESTIVIDADES E PUBLICIDADE</b>                      |
| <b>06 - LOCAÇÃO E MANUTENÇÃO DE FROTAS</b>                           |
| <b>08 - MATERIAL DE CONSUMO</b>                                      |
| <b>09 - POSTAGEM, SERVIÇOS BANCÁRIOS E MANUTENÇÃO DE CONTRATOS</b>   |
| <b>10 - SERVIÇOS DE CONCESSIONÁRIAS PÚBLICAS</b>                     |
| <b>11 - SERVIÇOS DE TIC</b>  |

Juntos, ordenador de despesas e analistas de pacotes, concentraram esforços, para redução das despesas de custeio e capital através de estudos e mapeamento dos elementos de despesas nos quais foram apropriadas as despesas nos últimos exercícios, deste mapeamento resultou um agrupamento dos elementos de despesas afins.

Simultaneamente, equipe técnica, analisava, nas unidades orçamentárias contratos de prestação de serviços e fornecimento de material com vista a identificar a demanda real dos produtos e serviços contratados.

Cumprida estas etapas, em discussões com os gestores de pastas, gestores de pacotes e ordenador de despesas, foram fixadas metas a serem alcançadas por cada unidade orçamentária, objetivando a redução dos gastos públicos.

Os Gráficos 17 e 18 demonstram que a metodologia de gerenciamento matricial de despesas tem contribuído muito com implantação, junto aos órgãos, de uma política de planejamento articulado visando o cumprimento das metas pré-estabelecidas, para desenvolvimento das ações prioritárias do Estado.

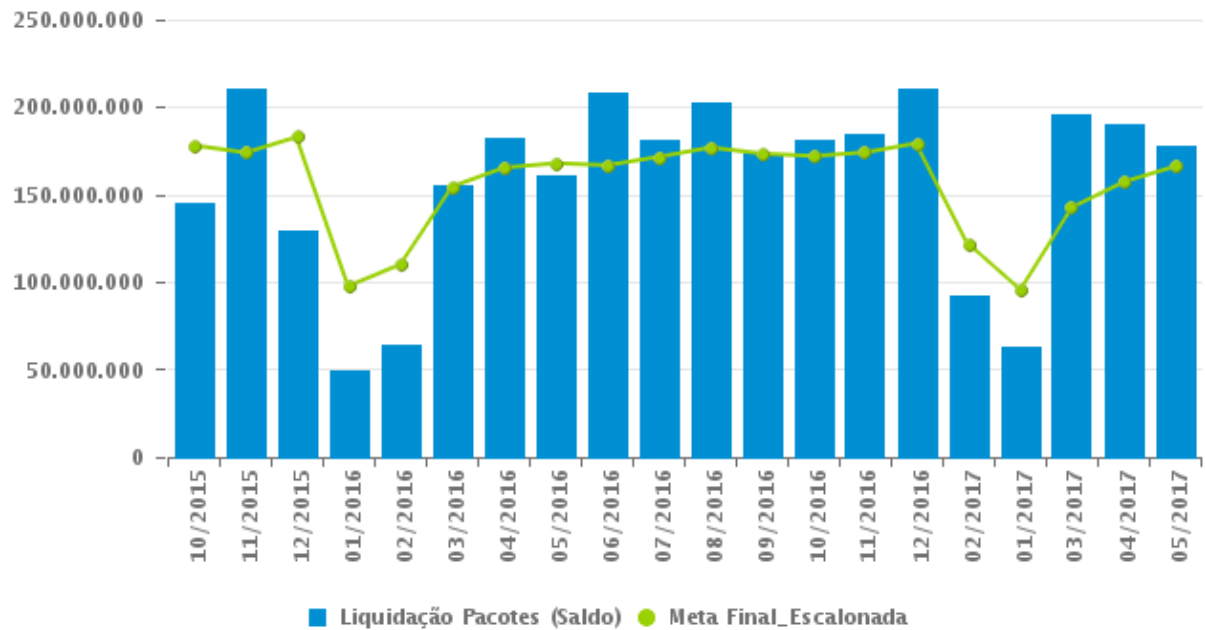


Gráfico 17 – Desempenho das Metas Realizadas e Escalonadas por Órgão - 2015-2016

Fonte: Elaborado pela própria autora a partir de consulta ao sítio da Secretaria de Estado da Fazenda de Goiás - Ambiente Integrado de Dados de Finanças Públicas – Ferramenta: Business Objects. (<http://bo.intra.goias.gov.br/BOE/BI/>)

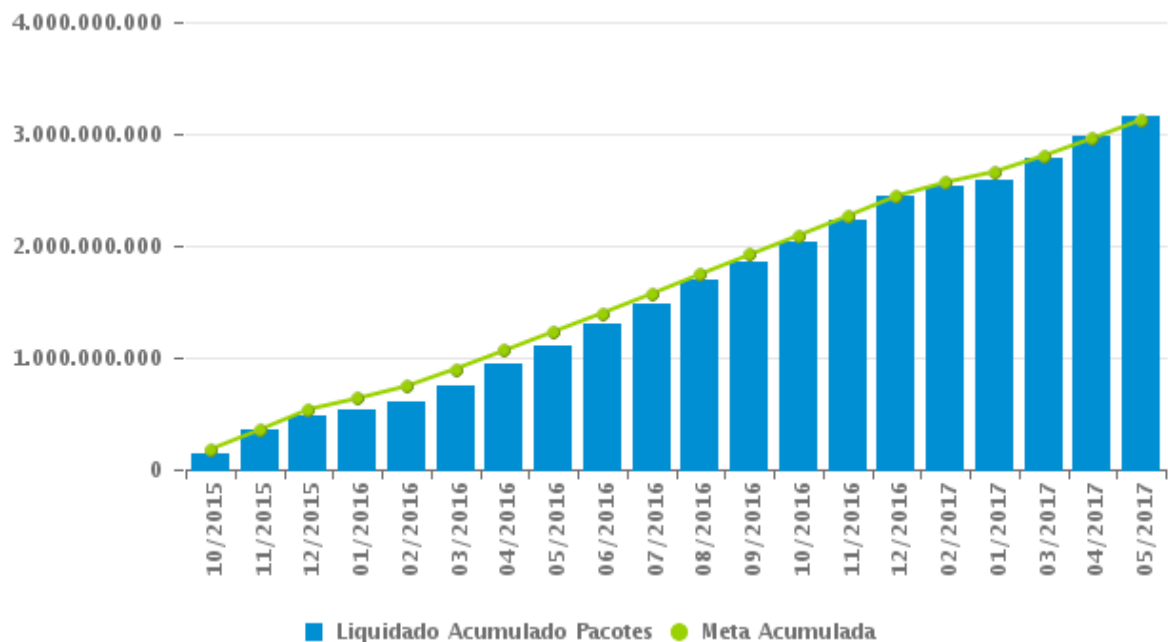


Gráfico 18 – Desempenho das Metas Realizadas e Acumuladas 2015-2016

Fonte: Elaborado pela própria autora a partir de consulta ao sítio da Secretaria de Estado da Fazenda de Goiás - Ambiente Integrado de Dados de Finanças Públicas – Ferramenta: Business Objects. (<http://bo.intra.goias.gov.br/BOE/BI/>)

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Apresenta-se, por fim, evidenciado por meio dos dados numéricos e gráficos que o contingenciamento orçamentário e financeiro, previsto no art. 9º da LRF, associado a um planejamento orçamentário e financeiro que foge ao regramento trazido no § 2º do artigo 165, pode assegurar o equilíbrio das contas públicas, mas pode, também, induzir o gestor a realizar despesas sem o devido procedimento licitatório e contratação prévia, realizar despesas sem prévio empenho, aumentar o índice de despesas inscritas em Restos a Pagar Processadas e Despesas apropriadas como Despesas de Exercício Anterior. E ferir os preceitos trazidos nas leis 8.666/93, 10.420/64, CF/88, LRF que disciplinam a matéria.

Apesar dos reflexos negativos apresentados no estudo, constata-se que o Estado de Goiás tem, por meio de atos legais, alcançado resultados satisfatórios com o instituto do contingenciamento do orçamento e medidas de contenção de despesas. Posto que os dados demonstrados acima comprovam que o executivo tem observado o princípio orçamentário do equilíbrio, de acordo com determinação contida no art. 48, alínea b, da Lei nº 4.320/64 e no art. 1º, § 1º, da LC nº 101/00, de modo evitar a ocorrência de déficits orçamentários e financeiros sucessivos e crescentes.; frente a um cenário de acentuada queda na arrecadação de receitas. Se eximindo do descumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Nos dois últimos anos, do estudo, visualizamos um cenário de estabilização e/ou redução dos gastos com o funcionamento da máquina pública, redução das despesas inscritas em restos a pagar processadas e também das despesas apropriadas como de exercício anterior, mesmo contando com o crescimento populacional e de suas demandas por serviços de segurança, saúde, educação, cultura, entre outros.

Resta constatado que o contingenciamento impossibilita o Estado, de executarem a os na integralidade os programas traçados no PPA, LDO e priorizado na LOA, tendo em vista o aumento de despesas postergadas, para períodos seguintes.

Fato este que, poderia ser evitado ou minimizado se a metodologia de cálculo da previsão da receita e fixação da despesa fosse aprimorada, o que evitaria distorções relevantes entre os valores orçados e executados, de modo a evitar um alto índice na demanda por abertura de créditos adicionais, crescimento na apropriação de despesas de exercício anterior e restos a pagar processadas, além dos atrasos gerados nos trâmites licitatórios e contratuais; e excluiria, também, várias situações em que o Ordenador de Despesas, é levado a assumir a responsabilidade pela execução de despesas a revelia da lei (sem procedimento licitatório ou contratação) o que poderá acarretar sanções previstas em lei, ao ente público ou ordenador de despesas.

## 6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALBUQUERQUE, C. M.; MEDEIROS, M. B.; FEIJO DA SILVA, P. H. **Gestão de Finanças Públicas: Fundamentos e Práticas de Planejamento, Orçamento e Administração Financeira com Responsabilidade Fiscal**. Brasília: Paulo Henrique Feijó da Silva, 2006.

ARAUJO, F. C.; LOUREIRO, M. R. **Por Uma Metodologia Pluridimensional de Avaliação da LRF**. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 39, n. 6, p. 1231-1252, nov. - Dez. 2005.

AZEVEDO, B. M. **O Processo orçamentário brasileiro pós 1994. 2006. Dissertação (Mestrado em Economia)** – Universidade de Brasília. Brasília, 2006.

BATISTELLA, Janaina. **Os impactos do contingenciamento de recursos públicos na execução orçamentária do SEPRO**. Universidade de Brasília, 2009.

BRASIL. **Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MPCASP)**, 6ª Edição. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents>. Acesso em: 17 Abr. 2017.

\_\_\_\_\_. **Constituição da República Federativa do Brasil**, 5 de outubro de 1988. Texto da Constituição da República Federativa do Brasil. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em 15, jan. 2017.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 10, jan. 2017.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964**. Estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos estados, dos municípios e do Distrito Federal. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acessado em: 16, Jan. 2017.

CARDOSO, F. H. **Plano Fernando Henrique Cardoso: Exposição de Motivos nos 395, de 07 de Setembro de 1993**. Disponível em: <<http://www.rep.org.br/pdf/54-10.pdf>> Acesso em: 08, abr. 2017.

CULAU, A. A. FORTIS, A.F.M. **Transparência e controle social na administração pública brasileira: avaliação das principais inovações introduzidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal**. In: XI CONGRESSO INTERNACIONAL DEL CLAD SOBRE LA REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINSTRACIÓN PÚBLICA, CIUDAD DE GUATEMALA, 7 – 10 Nov. 2006, p. 06. Disponível em: <<http://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/o-controle-institucional-e-o-sistema-de-planejamento-governamental-brasileiro-dificuldades-para-o-alcance-de-uma-integracao-positiva-1.htm>> Acessado em: 06, Abr. 2017.

FRANCO, G. H. “ **A crise fiscal da união: diagnóstico e apontamentos para uma lei das finanças públicas**”. In: G. H. Franco. O Plano Real e Outros Ensaios. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1995.

FEREIRA MOTTA, P. R. **Agências Reguladoras**. Ed. Manole, 1ª ed.

GOIÁS. **Decreto nº 7.798, de 15 de fevereiro de 2013**. Dispõe sobre a programação orçamentária e financeira, estabelece o cronograma mensal de desembolso do Poder Executivo para o exercício de 2013, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.casacivil.go.gov.br/post/ver/108411/decretos-numerados-por-ano> . Acessado em: 20, Jan. 2017.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 8.062, de 26 de dezembro de 2013**. Dispõe sobre procedimentos a serem adotados para o encerramento da execução orçamentária, financeira e contábil do exercício financeiro de 2013 e dá outras providências. Disponível em: <http://www.casacivil.go.gov.br/post/ver/108411/decretos-numerados-por-ano> . Acessado em: 21, Jan. 2017.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 8.063, de 26 de dezembro de 2013**. Dispõe sobre medidas de contenção de despesas no âmbito do Poder Executivo e dá outras providências. Disponível em: <http://www.casacivil.go.gov.br/post/ver/108411/decretos-numerados-por-ano> . Acessado em: 21, Jan. 2017.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 8.073, de 10 de janeiro de 2014**. Estabelece normas complementares de programação e execução orçamentária e financeira para o exercício de 2014. Disponível em: <http://www.casacivil.go.gov.br/post/ver/108411/decretos-numerados-por-ano> . Acessado em: 22, Jan. 2017.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 8.088, de 04 de fevereiro de 2014**. Altera o Decreto nº 8.063, de 26 de dezembro de 2013, que dispõe sobre medidas de contenção de despesas no âmbito do Poder Executivo e dá outras providências. Disponível em: <http://www.casacivil.go.gov.br/post/ver/108411/decretos-numerados-por-ano> . Acessado em: 07, Fev. 2017.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 8.102, de 21 de fevereiro de 2014**. Altera o Decreto nº 8.063, de 26 de dezembro de 2013, que dispõe sobre medidas de contenção de despesas no âmbito do Poder Executivo e dá outras providências. Disponível em: <http://www.casacivil.go.gov.br/post/ver/108411/decretos-numerados-por-ano> . Acessado em: 07, Fev. 2017.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 8.263, de 03 de novembro de 2014**. Dispõe sobre procedimentos a serem adotados na execução orçamentária, financeira e contábil do Poder Executivo. Disponível em: <http://www.casacivil.go.gov.br/post/ver/108411/decretos-numerados-por-ano> . Acessado em: 07, Fev. 2017.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 8.320, de 12 de fevereiro de 2015**. Estabelece medidas de contenção de gastos com pessoal e outras despesas correntes, no âmbito da administração direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo e dá outras providências. Disponível em: <http://www.casacivil.go.gov.br/post/ver/108411/decretos-numerados-por-ano> . Acessado em: 11, Fev. 2017.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 8.344, de 20 de março de 2015.** Estabelece medidas de contenção no Orçamento-Geral do Estado para 2015, no âmbito do Poder Executivo, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.casacivil.go.gov.br/post/ver/108411/decretos-numerados-por-ano>. Acessado em: 11, Fev. 2017.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 8.446, de 01 de setembro de 2015.** Institui, no âmbito do Poder Executivo, o gerenciamento matricial de despesas e dá outras providências. Disponível em: <http://www.casacivil.go.gov.br/post/ver/108411/decretos-numerados-por-ano>. Acessado em: 11, Fev. 2017.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 8.451, de 16 de setembro de 2015.** Dispõe sobre procedimentos a serem adotados na execução orçamentária, financeira e contábil do Poder Executivo. Disponível em: <http://www.casacivil.go.gov.br/post/ver/108411/decretos-numerados-por-ano>. Acessado em: 121, Fev. 2017.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 8.484, de 24 de novembro de 2015.** Dispõe sobre o encerramento da execução orçamentária, financeira e contábil do exercício financeiro de 2015, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.casacivil.go.gov.br/post/ver/108411/decretos-numerados-por-ano>. Acessado em: 12, Fev. 2017.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 8.536, de 13 de janeiro de 2016.** Estabelece normas complementares de programação e execução orçamentária, financeira e contábil para o exercício de 2016. Disponível em: <http://www.casacivil.go.gov.br/post/ver/108411/decretos-numerados-por-ano>. Acessado em: 20, Fev. 2017.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 8.543, de 22 de janeiro de 2016.** Dispõe sobre o contingenciamento do orçamento do exercício de 2016, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.casacivil.go.gov.br/post/ver/108411/decretos-numerados-por-ano>. Acessado em: 23, Fev. 2017.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 8.743, de 02 de setembro de 2016.** Dispõe sobre procedimentos a serem adotados na execução orçamentária, financeira e contábil do Poder Executivo. Disponível em: <http://www.casacivil.go.gov.br/post/ver/108411/decretos-numerados-por-ano>. Acessado em: 22, Fev. 2017.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 8.807, de 21 de novembro de 2016.** Dispõe sobre o encerramento da execução orçamentária, financeira e contábil do exercício financeiro de 2016 e dá outras providências. Disponível em: <http://www.casacivil.go.gov.br/post/ver/108411/decretos-numerados-por-ano>. Acessado em: 22, Fev. 2017.

\_\_\_\_\_. **Decreto nº 8.851, de 16 de dezembro de 2016.** Dispõe sobre procedimentos a serem adotados na execução orçamentária, financeira e contábil do Poder Executivo no corrente exercício. Disponível em:



<<http://www.casacivil.go.gov.br/post/ver/108411/decretos-numerados-por-ano>>. Acessado em: 23, Fev. 2017.

GALHARDO, J. A. G.; PAARISI, C.; PEREIRA, A. C.; SILVA, A. F. **Reflexos do contingenciamento orçamentário e financeiro da União sobre a gestão das Unidades Gestoras**. Contabilidade Vista e Revista, v. 24, n. 4, p-51-75, 2013. Disponível em: <[http://revistas.face.ufmg.br/index.php/contabilidadevistaerevista/article/view/2754/pdf\\_63](http://revistas.face.ufmg.br/index.php/contabilidadevistaerevista/article/view/2754/pdf_63)> Acesso em: 06, Abr. 2017.

KHAIR, A. A. **Lei de Responsabilidade Fiscal: guia de orientação para as prefeituras**. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão/BNDES, 2001. Disponível em: <[http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes\\_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/livro\\_lrf/guia.pdf](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/livro_lrf/guia.pdf)> Acesso em: 08, Abr. 2017.

MAIA, Wagner. **História do Orçamento Público no Brasil**. São Paulo. 2010.

MOTTA, Carlos Pinto Coelho; JACOBY, Jorge Ulisses. **Responsabilidade Fiscal: Lei Complementar nº 101 de 4/5/2000**. 2. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2001. 538 p.

NETO, CELSO DE BARROS CORREIA. **As Razões da Lei de Responsabilidade Fiscal**. Revista Tributária e de Finanças Públicas, São Paulo, p. 63-94, Nov-dez. 2010.

PEREIRA, Carlos, MULLER, Bernardo. **Partidos Fracos na Arena Eleitoral e Partidos Fortes na Arena Legislativa no Brasil: Conexão Eleitoral no Brasil** [s.l.:s.n.] 2003

PINHO, J. A. G.; SACRAMETNO, A. R. S. **Transparência na administração pública: o que mudou depois da Lei de Responsabilidade Fiscal? Um estudo exploratório em seis municípios da região metropolitana e Salvador**. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA, 1., 2004, Rio de Janeiro. Anais... Rio de Janeiro: ANPAD, 2004, p. 13.

SACRAMENTO, A. R. S. **A cultura política brasileira e a Lei de Responsabilidade Fiscal: um estudo exploratório**. In: ENCONTRO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 29, 2005, Brasília. Anais... Rio de Janeiro: ANPAD, 2005. P. 17.

SADECK, Francisco; GERIN, Álvaro; VALLE, Bruno. **Contingenciamento: necessidade tributária ou instrumento da política econômica?** Brasília: INESC, maio 2005. (Nota Técnica, 98). Disponível em: <[http://www.inesc.org.br/biblioteca/publicacoes/notas-tecnicas/nts-anteriores/nts-2005/NT.%2098%20-%20%20OR\\_AMENTO%20-%20CONTIGENCIAMENTO.pdf/view](http://www.inesc.org.br/biblioteca/publicacoes/notas-tecnicas/nts-anteriores/nts-2005/NT.%2098%20-%20%20OR_AMENTO%20-%20CONTIGENCIAMENTO.pdf/view)>. Acessado em: 09, Abr. 2017.

SANTOS, F. S. **O controle institucional e o sistema de planejamento governamental brasileiro: dificuldades para o alcance de uma integração**

**positiva**. 2004. 80 f. Monografia (Especialização) – Instituto Serzedello Corrêa, Tribunal de Contas da União, 2004.

SANTOS, M.H. de Castro, MACHADO, E.M. “O Jogo Orçamentário da União: Relações Executivo-Legislativo na terra do Pork-Barrel”. Relatório Interno 7. Brasília: ENAP, out. 1995.

SOARES, R. O. **Os impactos que os decretos de contingenciamento causam ao desempenho das Agências Reguladoras Federais**. Trabalho de TCC apresentado na Faculdade de Economia da Universidade de Brasília. 2009.

ROCHA, Francisco Sérgio S. **Orçamento e planejamento: a relação de necessidade entre as normas do sistema orçamentário**. In CONTI, J. Mauricio; SCAFF, Fernando F. (coords.). Orçamentos públicos e direito financeiro. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, pp. 729-749.

### **Endereços Pesquisados na Internet**

1. <http://www.orcamento.org>
2. <http://www.tesouro.fazenda.gov.br>
3. <http://www.planejamento.gov.br>
4. <http://www.gabinetecivil.go.gov.br>
5. <http://www.segplan.go.gov.br>
6. <http://www.tce.go.gov.br>
7. <http://www.cge.go.gov.br>
8. <http://www.tcu.gov.br>