4

O contigenciamento orçamentário e seus efeitos na gestão da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais – uma análise da execução orçamentária da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais nos exercícios financeiros de 2013, 2014 e 2015

Luiza Cristina de Almeida[1]

Isabella Virgínia Freire Biondini[2]

Cadernos da Escola do Legislativo – Volume 18 | Número 30 | jul/dez 2016

Resumo: Este trabalho tem como foco a análise dos efeitos causados pelo contingenciamento orçamentário à gestão da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais nos exercícios financeiros de 2013, 2014 e 2015. Nos últimos anos, o contingenciamento de despesas tem-se tornado cada vez mais recorrente nos órgãos e entidades públicos brasileiros. Essa recorrência decorre, principalmente, das frequentes vicissitudes econômicas e políticas. Diante desse quadro, gestores públicos veem-se compelidos a alterar o planejamento estratégico dos setores organizacionais afetados pelo contingenciamento, eliminando e/ou mitigando atividades e programas anteriormente delineados. A justificativa do tema reside no fato de o contingenciamento impactar impositivamente órgãos e entidades públicos à redução de gastos e ao

1 Pós-graduanda em Gestão Fiscal e Tributária pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Especialista em Administração Pública, com ênfase em Gestão Pública, pela Fundação João Pinheiro. Consultora Administrativa da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais. E-mail: luiza.almeida@almg.gov.br

2 Professora da Escola Prof. Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro. Mestre em Administração Pública pela FJP. E-mail: isabella.freire@fjp.mg.gov.br

consequente estabelecimento de formas alternativas de atuação organizacional. Para o desenvolvimento deste estudo foram realizadas consultas e análises dos relatórios de execução financeira constantes do sítio eletrônico da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, bem como entrevistas com diretores e gerentes-gerais de algumas das áreas pertencentes à estrutura organizacional da Casa Legislativa. Como resultados, tem-se que a redução de gastos ocorreu, em sua maior parte, no exercício financeiro de 2015 e que os efeitos desta redução foram positivos para o aperfeiçoamento da gestão organizacional na Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais.

Palavras-chave: Orçamento Público. Leis Orçamentárias. Contingenciamento Orçamentário. Implicações. Gestão. Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais.

***Abstract*:** *This work focuses on the analysis of the effects of the management of the Legislative Assembly of the State of Minas Gerais in the fiscal years 2013, 2014 and 2015 the budget contingency. In recent years, the expense curtailment has become increasingly recurrent in Brazilian bodies and public entities. This recurrence is mainly due to the frequent economic and political vicissitudes. Given this situation, public administrators find themselves compelled to change the strategic planning of organizational sectors affected by the curtailment, eliminating or mitigating activities and programs outlined above. The aim of this study is to assess the implications of the budget contingency in the management of the Legislative Assembly of the State of Minas Gerais in the fiscal years 2013, 2014 and 2015. The theme of justification lies in the fact that the contingency impact mandatorily public bodies and entities reducing spending and the consequent establishment of alternative forms of organizational performance. To develop this study were carried out analysis and reporting of budget execution reports contained in the website of the Legislative Assembly of the State of Minas Gerais, as well as interviews with directors and managers of some of the areas belonging to the organizational structure of that Legislature. As a result has been the reduction in spending occurred mostly in fiscal 2015 and the effects of this reduction were positive for improving the organizational management of the Legislative Assembly of the State of Minas Gerais.*

Keywords: *Public Budget. Budget laws. Contingency Budget. Implications. Management. Legislative Assembly of the State of Minas Gerais.*

1 – Introdução

Os entes políticos e administrativos da Federação brasileira estão sujeitos às vicissitudes do orçamento público. Uma superestimativa de receitas, uma alteração no contexto econômico do País (crise financeira, por exemplo) ou um aumento da despesa previamente fixada podem afetar, impositivamente, a gestão dos órgãos e entidades públicos.

A ocorrência dessas e de outras vicissitudes compelem os gestores à alteração do planejamento estratégico da organização, com vistas tanto a uma adequação à nova realidade orçamentária do órgão ou da entidade quanto ao atendimento do disposto no art. 9º da Lei Complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)[3]. Tal alteração no planejamento organizacional implica, muitas vezes, mitigação e/ou eliminação de programas e políticas públicos, supressão de licitações e contratações, redução de atividades de treinamento e desenvolvimento de servidores, entre outras consequências.

Atualmente, o contingenciamento de despesas ou limitação de empenho, caracterizado pela falta de disponibilidade financeira para arcar com todas as despesas fixadas na Lei Orçamentária Anual (LOA), tem-se tornado cada vez mais recorrente na administração pública brasileira. Por conseguinte, entes governamentais continuamente tem enfrentado problemas oriundos de contingenciamentos orçamentários[4].

---

3 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 subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

4 Segundo o sítio eletrônico Valor Econômico, o Orçamento de Minas Gerais para o exercício financeiro de 2016, aprovado em R$ 92 bilhões, apresentou, após a publicação de um Decreto de Contingenciamento, um corte de R$ 2 bilhões, que atingiram 30 setores do Executivo, entre os quais a segurança e a saúde. "Os maiores estão na rubrica 'encargos gerais da Fazenda' (R$ 402,7 milhões), 'reserva de contingência' (R$ 378,2 milhões) e 'setor

O presente trabalho tem a Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais (ALMG) como organização analisada. Pesquisou-se sobre a estrutura organizacional e sobre as atribuições de alguns dos órgãos integrantes da Secretaria da ALMG bem como sobre as limitações financeiras e as consequências impostas nos últimos anos à instituição. Indagou-se, diante do atual quadro brasileiro de restrição orçamentária e contingenciamento de despesas, quais os efeitos decorrentes do contingenciamento do orçamento estadual de Minas Gerais durante os exercícios financeiros de 2013, 2014 e 2015 na gestão da ALMG.

Esta pesquisa teve como único escopo o estudo dos efeitos causados pelo contingenciamento do orçamento público estadual nos exercícios de 2013, 2014 e 2015 na gestão da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais. Averiguou-se quais atividades e programas organizacionais foram mitigados e/ou eliminados em virtude das restrições orçamentárias impostas. O objetivo principal deste trabalho é avaliar os efeitos decorrentes, em maior ou menor grau, do contingenciamento do orçamento de Minas Gerais nos exercícios financeiros de 2013 a 2015 na gestão da ALMG. Este estudo se mostra importante pelo fato de ser o contingenciamento de despesas uma realidade na gestão pública brasileira, cabendo, portanto, aos gestores públicos a realização de cortes de gastos e busca de alternativas para o atendimento das principais demandas organizacionais.

Para a elaboração do presente estudo, partiu-se da suposição de que, em virtude do orçamento público de Minas Gerais ter sofrido relevante contingenciamento no período analisado, uma redução impositiva de despesas foi observada na gestão da ALMG. Essa redução de custos impossibilitou a realização de parte das atividades e dos programas previstos no planejamento organizacional, fato que comprometeu negativamente a capacidade operacional e a gestão administrativa desse órgão.

segurança' (R$ 360,3 milhões). A Saúde aparece em quarto lugar, com um corte de R$ 198,9 milhões". (Moura e Souza, 2016)

Com relação à metodologia, utilizou-se o método indutivo, uma vez que, a partir da observação de um caso particular, esperou-se obter generalizações. O tipo de pesquisa utilizado foi a exploratória, já que se fez uso de levantamentos bibliográficos e documentais (documentação indireta) e de pesquisa de campo (documentação direta). Quanto à natureza dos dados, estes foram de caráter quantitativo e qualitativo, pois além da análise de dados orçamentários, retirados dos relatórios de execução financeira disponíveis no sítio eletrônico da ALMG, realizou-se entrevistas individuais com gestores de algumas áreas afetadas pelo contingenciamento orçamentário.

Para a realização das entrevistas, utilizou-se de um questionário de perguntas dissertativas, em que foi possível ao gestor oferecer respostas detalhadas e completas, conforme suas experiências profissionais. Em tais entrevistas, coletou-se informações sobre as principais implicações ocasionadas, na ALMG, pelo contingenciamento do orçamento nos exercícios financeiros de 2013, 2014 e 2015.

Após a fase de entrevistas, analisou-se as informações e os dados nela obtidos, e efetuou-se a junção de tais informações e dados com os valores orçamentários dispostos no sítio eletrônico da Casa Legislativa. Dessa forma, efetuou-se o mapeamento dos principais efeitos do contingenciamento de despesas na gestão organizacional da ALMG.

2 – Orçamento público

O orçamento público é tido como um instrumento de planejamento e controle das finanças públicas. Teve origem no ano de 1215, na Inglaterra, quando o rei João Sem Terra expediu ordens a respeito da arrecadação tributária do reino e as formalizou na Carta Magna vigente à época.

A história da evolução conceitual do orçamento público, segundo GIACOMONI (2012, pp. 54 e 55), pode ser dividida em dois períodos: tradicional e moderno. Considera-se um contínuo,

em que o orçamento tradicional seria o extremo inicial da história orçamentária[5] e o orçamento moderno[6], o extremo final. O orçamento tradicional objetivava, prioritariamente, estabelecer um controle político sobre o Poder Executivo. Visava-se ao equilíbrio financeiro e ao controle da expansão dos gastos. O orçamento moderno teria como objetivo principal se constituir em um instrumento de administração auxiliar dos órgãos e entidades públicos no planejamento organizacional e orçamentário. Como ensina Giacomoni (2012, p. 58): "A partir de suas características como documento de 'antecipação', o orçamento representaria a própria programação de trabalho do governo."

2.1 Leis orçamentárias

O contexto econômico do Brasil nas décadas de 1970 e 1980, em que se verificava o aumento dos déficits públicos e, por conseguinte, do desequilíbrio entre receitas e despesas, tornou necessária a organização das finanças brasileiras e a implementação e propagação de uma cultura de planejamento em toda a administração pública. Uma medida utilizada para o alcance e o estabelecimento de tal cultura de organização e planejamento foi a instituição, pela Constituição da República de 1988, de duas importantes leis orçamentárias: o Plano Plurianual (PPA)[7] e as Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO). A Lei Orçamentária Anual (LOA), também evidenciada na CRFB/88, foi instituída pela Constituição de 1824.

No Capítulo II – Das Finanças Públicas, Seção II – Dos Orçamentos, art. 165, da CRFB/88, está disposto que "Leis de iniciativa

5 Segundo BURKHEAD apud GIACOMONI (2012), o extremo inicial da história orçamentária se deu em 1822, quando foi apresentado, na Inglaterra, o primeiro orçamento formal da história.

6 O orçamento moderno é considerado um modelo "ideal" de orçamento. Portanto, inatingível.

7 O PPA instituído pela CF/88 corresponde a um avanço em relação ao Plano Plurienal previsto no art. 23 da Lei 4.320/64.

do Poder Executivo estabelecerão: I – o plano plurianual; II – as diretrizes orçamentárias; III – os orçamentos anuais". Sobre a inovação desse dispositivo constitucional e sua importância para a gestão pública brasileira, Giacomoni (2012, pp. 222 e 223) afirma que

> A Constituição Federal de 1988 trouxe diretrizes inovadoras de grande significado para a gestão pública. [...] cabe destacar a criação dos novos instrumentos: o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias. Com os novos instrumentos, valoriza-se o planejamento, as administrações obrigam-se a elaborar planos de médio prazo e estes mantêm vínculos estreitos com os orçamentos anuais.

Nóbrega (2002, p. 91) também acredita na contribuição das peças orçamentárias para a evolução do planejamento na administração pública brasileira. Segundo o autor:

> As peças orçamentárias vêm ganhando relevo muito maior, primeiramente porque mostraram preocupação com a estabilização fiscal, apresentando metas de redução de déficits orçamentários e controle da dívida pública. Estabelecem também um horizonte de planejamento plurianual que fortalece o gestor na tomada de decisões. (NOBREGA, 2002, p.91)

O PPA está previsto no inciso I do art. 165 da CRFB/88 e detalhado no § 1º do mesmo artigo, e deverá, de acordo com tais dispositivos, ser o instrumento de planejamento orçamentário responsável pelo estabelecimento, de forma regionalizada, das diretrizes, dos objetivos e das metas da administração pública federal, tanto para as despesas de capital e outras delas decorrentes quanto para as relativas aos programas de duração continuada. A vigência do PPA é de quatro anos, para vigência até o final do primeiro exercício financeiro do mandato presidencial subsequente, segundo dispõe o art. 35, § 2º, I, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT). Assim, O PPA é um plano que detalha os programas e ações de governo para o quadriênio seguinte à sua elaboração e aprovação. É, portanto, um instrumento de planeja-

mento de médio prazo que visa a manter, em conjunto com as demais leis orçamentárias, vínculos necessários ao estabelecimento de objetivos comuns e planos de ação conjuntos para o atendimento das demandas sociais. Como ponto inicial do planejamento governamental, o PPA anualmente será aperfeiçoado e efetivado por meio da LDO e da LOA (NÓBREGA, 2002).

A LDO, mencionada no inciso II do art. 165 da CRFB/88, possui como funções: estabelecer as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente; orientar a elaboração da lei orçamentária anual; dispor sobre as alterações na legislação tributária, e estabelecer as políticas de aplicação das agências de fomento[8]. Sobre o assunto, assim dispõe Giacomoni (2012, p. 227): "Anualmente, o Poder Executivo encaminha ao Poder Legislativo projeto de lei de diretrizes orçamentárias que, aprovada, estabelecerá metas, prioridades, metas fiscais e orientará a elaboração da proposta orçamentária".

Como mencionado, a LDO foi uma inovação trazida pela CRFB/88 com a finalidade de fortalecer a participação do Poder Legislativo no processo de discussão orçamentária, posto que possibilitaria a este Poder a prerrogativa da análise antecipada de um pré-orçamento. Ademais, com suas diretrizes, objetivos e metas, teria ainda como escopo dar mais clareza e prudência à elaboração da LOA, bem como maior transparência e planejamento ao processo orçamentário brasileiro. (NÓBREGA, 2002). Por isso, a LDO é tida como um elo entre o PPA e a Lei Orçamentária Anual (LOA), uma vez que estabelece, com base no conteúdo do PPA, as metas e prioridades que deverão constar da LOA. Tal particularidade pode ser observada na afirmação de Nóbrega (2002, p. 108), que enuncia ser a LDO um orçamento prévio, que "visa a dar mais clareza e razoabilidade à elaboração da lei orçamentária, bem como serve de permeio entre a lei orçamentária anual e o plano plurianual".

8 Constituição Federal de 1988, art. 165, § 2º.

Por fim, a terceira, mas não menos importante peça orçamentária, é a Lei Orçamentária Anual (LOA), prevista no inciso III do art. 165 da CRFB/88, que tem a função de prever as receitas e autorizar as despesas para o exercício financeiro ao qual corresponde. Cabe mencionar o disposto no § 8º do referido art. 165, segundo o qual, a lei orçamentária anual não poderá conter dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa[9].Ainda dispostos no art. 165 da CRFB/88 estão os três orçamentos que deverão compor a lei orçamentária anual. Eis o que dispõem os incisos I, II e III do § 5º do art. 165:

> § 5º A lei orçamentária anual compreenderá:
>
> I – o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público;
>
> II – o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;
>
> III – o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta e indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo poder público.

Em caso de necessidade, durante o exercício financeiro, de suplementação das despesas autorizadas na LOA, o Poder Executivo submeterá ao Poder Legislativo projeto de lei de crédito adicional. Caso a necessidade seja de supressão de despesas, fato originário, em geral, de contextos de instabilidade econômica e/ou fiscal, o Poder Executivo editará, em obediência ao disposto no art. 9º da LRF, os chamados Decretos de Contingenciamento[10].

9 Constituição Federal de 1988, art. 165, § 8º: A lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei.

10 O conceito de Decreto de Contingenciamento será abordado no Capítulo 4

As três peças orçamentárias previstas na CRFB/88 – PPA, LDO e LOA – são instrumentos de planejamento e controle das finanças públicas brasileiras. Para as finanças públicas estaduais e municipais – e em decorrência da não edição da lei complementar prevista no §9º do art. 165 da CRFB/88[11], que visaria a estabelecer normas gerais de finanças públicas –, o gestor público deve observar o disposto nas respectivas Constituições Estaduais e Leis Orgânicas Municipais. A próxima subseção deste trabalho aborda as leis orçamentárias previstas na atual Constituição do Estado de Minas Gerais (CE/89).

2.1.2 Leis orçamentárias do Estado de Minas Gerais

Assim dispõe o art. 153 da Constituição do Estado de Minas Gerais de 1989 (CE/89):

> Art. 153 – Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:
>
> I – o plano plurianual de ação governamental;
>
> II – as diretrizes orçamentárias;
>
> III – o orçamento anual.

O Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG) é um instrumento de planejamento de médio prazo do governo estadual, que define os programas e ações a serem executados em um prazo de quatro anos (o PPAG é elaborado no primeiro ano de um mandato, devendo ser encaminhado à Assembleia Legislativa para análise até o dia 30 de setembro; entra em vi-

---

do corrente trabalho.

11 Art. 165, §9º, da CRFB/88: "Cabe à lei complementar: I – dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual; II – estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta, bem como condições para a instituição e o funcionamento de fundos".

gência no segundo ano do mandato, e permanece vigente até o final do primeiro ano do mandato seguinte). Tais programas e ações são definidos com base nas carências e demandas sociais verificadas e terão sua efetividade mensurada por meio de indicadores físicos e financeiros. Apesar de possuir vigência de quatro anos, o PPAG é revisto anualmente, com vistas a uma adequação do planejamento estadual às necessidades sociais. Além de definir a formulação dos programas governamentais do quadriênio, o PPAG também orienta as proposições das diretrizes orçamentárias e das leis orçamentárias anuais.

A LDO tem a função de estabelecer os programas e ações do PPAG prioritários para o exercício financeiro ao qual corresponderá. Ela ainda estabelece as regras para a elaboração do orçamento e as metas fiscais dos próximos três anos. É elaborada anualmente e encaminhada pelo Poder Executivo à Assembleia Legislativa até o dia 15 de maio, para viger no ano seguinte.

Já a LOA tem a função de definir detalhadamente, por meio de receitas e despesas, os valores que serão utilizados para o financiamento do conjunto de ações e programas constantes do PPAG. Tem também a função de, conforme o § 2º do art. 157 da CE/89, em compatibilização com o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado[12], reduzir desigualdades entre as regiões do Estado, segundo critérios populacionais. A LOA do Estado de Minas Gerais é composta por dois dos três orçamentos previstos na CF/88. São eles: o orçamento fiscal e o orçamento de investimento das empresas em que o Estado, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto. A LOA é encaminhada pelo Poder Executivo à Assembleia Legislativa para aprovação até o dia 30 de setembro de cada ano.

12 O Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI) é o plano estratégico de longo prazo do Estado de Minas Gerais. Ele visa a estabelecer, por meio de uma premissa participativa, baseada na interlocução entre governo e sociedade civil, as principais diretrizes para a atuação do governo estadual.

2.1.2 Autonomia do Poder Legislativo estadual na elaboração das próprias leis orçamentárias

O Poder Legislativo estadual, representado pela Assembleia Legislativa, possui a função típica de legislar sobre as leis e matérias de competência do Estado. Além de dispor sobre as leis e matérias de competência do Estado, inclusive as orçamentárias[13], a Assembleia Legislativa também é responsável por elaborar seus próprios orçamentos anuais. É o que se depreende do art. 156, caput, da CE/89, em que está disposto: "As propostas orçamentárias dos Poderes Legislativo e Judiciário serão elaboradas, respectivamente, pela Assembleia Legislativa e pelo Tribunal de Justiça, observados os limites estipulados conjuntamente e incluídos na Lei de Diretrizes Orçamentárias." (destaque nosso)

Apesar de elaborar seu próprio orçamento e, portanto, gozar de autonomia financeira para decidir quanto à alocação de recursos públicos, o Poder Legislativo estadual deve estar atento ao disposto no art. 9º da LRF.

Verifica-se que, em casos de restrição orçamentária, os Poderes Legislativos estaduais, embora não estejam sujeitos a limitações arbitrárias advindas do Poder Executivo, obrigam-se, em função do disposto na LRF, por conta própria e nos montantes necessários, a adotar medidas de contenção de gastos, sempre que a execução da despesa puder comprometer as metas fiscais previamente definidas no Anexo de Metas Fiscais. Somente dessa forma o gestor público terá como assegurar o cumprimento das metas fiscais definidas na LDO (DEBUS; NASCIMENTO, 2001) e o atendimento aos princípios orçamentários.

3 – Receitas e despesas públicas

Para o efetivo controle parlamentar sobre as finanças públicas, o orçamento deve conter todas as receitas e todas as despesas do

13 Constituição do Estado de Minas Gerais de 1989, art. 160, § 2º: "Os projetos de lei do plano plurianual das diretrizes orçamentárias e do orçamento anual serão enviados pelo Governador do Estado à Assembleia Legislativa, [...]"

Estado, de forma a demonstrar a origem e a destinação dos recursos públicos. É o que se verifica no art. 2º da Lei nº 4.320/64 da CF, segundo o qual "A Lei do Orçamento conterá a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômica financeira e o programa de trabalho do Governo [...]".

As receitas e despesas assumem, na administração pública, fundamental importância para o planejamento governamental, uma vez que, quando bem delineadas, permitem ao gestor público traçar o programa de trabalho do órgão ou entidade para determinado exercício financeiro. Assim, tanto para um efetivo controle parlamentar quanto para uma adequada execução orçamentária por parte dos administradores públicos, "as receitas e despesas devem aparecer no orçamento de maneira discriminada, de tal forma que se possa saber, pormenorizadamente, a origem dos recursos e sua aplicação." (GIACOMONI, 2012, p. 77). Trata-se da concretização do princípio da discriminação ou especialização.

3.1 Receitas públicas

De acordo com a Secretaria do Tesouro Nacional (BRASIL, 2015, p.14), as receitas públicas

> [...] são todos os ingressos de caráter não devolutivo auferidos pelo poder público, em qualquer esfera governamental, para alocação e cobertura das despesas públicas. Dessa forma, todo o ingresso orçamentário constitui uma receita pública, pois tem como finalidade atender às despesas públicas.

Para Hugh Dalton (1970) *apud* Giacomoni (2012, pp. 138 e 139), as receitas podem ser definidas como *lato sensu* ou *stricto sensu*. Receitas *lato sensu* representam todos os recebimentos ou entradas de dinheiro. Receitas *stricto sensu* compreendem os recursos recebidos sem contrapartida, isto é, sem reservas, ou os que não serão devolvidos. Na Lei nº 4.320/64 é empregado o conceito de receita *lato sensu*.

Em função de a receita pública ser considerada como qualquer entrada de recursos financeiros nos cofres públicos e, portanto, ser de variada natureza e origem, ela necessita de classificações. Conforme corrobora Giacomoni (2012, p. 139), a receita orçamentária classifica-se por categoria econômica e por fontes.

A classificação da receita pública por categoria econômica tem como objetivo medir o impacto das decisões governamentais na economia nacional. Compreende duas classes: receitas correntes e receitas de capital. As receitas correntes, segundo Bezerra Filho (2013, p.85), são recursos financeiros que ingressam nos cofres públicos com regularidade e destinam-se ao atendimento, a princípio, das despesas correntes (custeio da máquina pública e transferências correntes[14]). Caso haja superávit do orçamento corrente[15], as receitas correntes poderão financiar também as despesas de capital (investimentos, inversões financeiras e transferências de capital[16]). Já as receitas de capital compreendem os recursos financeiros oriundos de constituição de dívidas (operações de crédito); da conversão, em espécie, de bens e direitos (alienações e empréstimos recebidos); e dos recursos recebidos de outras pessoas de direito público ou privado (convênios e doações) (BEZERRA FILHO, 2013, p. 85). Estes últimos são destinados, obrigatoriamente, ao atendimento das despesas de capital.

A classificação da receita pública por fontes tem a finalidade de identificar, no momento em que integram o patrimônio público, a procedência das receitas. As receitas correntes, segundo a fonte, classificam-se em receitas tributárias, patrimoniais, agropecuárias, industriais, de contribuição, de serviços, transferências

14 Lei nº 4.320/64, art. 12.

15 Valor resultante do balanceamento dos totais de receitas e despesas correntes (Lei nº 4.320/64, art. 11, § 3º).

16 Lei nº 4.320/64, art. 12.

correntes e outras receitas correntes[17]. Por sua vez, as receitas de capital desdobram-se, segundo a fonte, em operações de crédito, alienação de bens, amortização de empréstimos, transferências de capital e outras receitas de capital[18].

3.2 Despesas públicas

Todo gasto derivado de ações governamentais que visam a financiar políticas e programas públicos, bem como a atender determinações impostas legalmente, representa despesa pública. Bezerra Filho (2013, p. 134) conceitua despesa pública, ou despesa orçamentária, como "o conjunto dos gastos públicos autorizados por intermédio do orçamento ou de créditos adicionais, destinado a satisfazer as demandas econômico-sociais de um Ente Federativo (União, Estados e Municípios)".

A necessidade de maior transparência nas ações do poder público, bem como de obtenção constante de informações relacionadas à execução orçamentária, motivou a classificação da despesa pública. Jesse Burkhead (1971 *apud* Giacomoni 2012, p. 89), ao tratar dessa matéria, observa que a classificação das despesas públicas tem como intuito atender a diversas finalidades, quais sejam "facilitar a formulação de programas", "contribuir para a efetiva execução do orçamento", "servir ao objetivo da prestação de contas", entre outras.

A Lei nº 4.320/64 classifica a despesa pública em quatro vertentes: institucional, funcional, programática e segundo a natureza. A classificação institucional é a mais antiga das classificações da despesa orçamentária, por prescrever dotações aos órgãos e entidades públicos e, por conseguinte, torná-los responsáveis pela execução da despesa.

17 Lei nº 4.320/64, art. 11, § 4º.

18 Lei nº 4.320/64, art. 11, § 4º.

A classificação funcional, por sua vez, é responsável por agregar as despesas públicas de acordo com a área de atuação governamental, isto é, em conformidade com o setor (educação, energia, comunicações, etc.) em que será aplicado o recurso público. Ela é obrigatória para todos os entes da Federação e tem como principal objetivo viabilizar a apresentação estatística sobre o gasto público dos entes políticos e administrativos nos principais segmentos sociais.

As categorias da classificação funcional são a *função* e a *subfunção*. A função compreende o "maior nível de agregação das diversas áreas de pesquisa que competem ao setor público"[19]. Segundo Bezerra Filho (2013, p. 142), a "função quase sempre se relaciona com a missão institucional do órgão, por exemplo, cultura, educação, saúde, defesa [...]". Já a subfunção "representa uma partição da função, visando a agregar determinado subconjunto de despesa do setor público"[20]. Ela está representada em um nível inferior à função e evidencia a quais ações governamentais a despesa está vinculada.

Quanto à classificação programática, ela é considerada a mais moderna da despesa pública. Está baseada em programas de governo que articulam ações para o alcance dos objetivos preestabelecidos. Possui como finalidade precípua "demonstrar as realizações do governo, o resultado final de seu trabalho em prol da sociedade" (GIACOMONI, 2012, p. 100). Essa classificação não é padronizada, o que significa que cada ente possui a sua[21]. O programa, instrumento de organização da ação governamental, intenta à materialização dos objetivos pretendidos, e é mensurado por meio dos indicadores

19 Portaria nº 42, de 14 de abril de 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 – art. 1º, § 1º.

20 Portaria nº 42/1999, art. 1º, § 3º.

21 GIACOMONI, 2012, p. 100.

constantes do PPA. A categoria projeto refere-se ao conjunto de operações cuja temporalidade é limitada e cujo objetivo traduz-se na expansão ou aperfeiçoamento das ações governamentais. A atividade representa o conjunto de operações que se realizam de modo contínuo e permanente, resultando em um produto necessário à manutenção da ação do governo. Por fim, as operações especiais compreendem as despesas que não contribuem para a expansão, o aperfeiçoamento ou a manutenção das ações de governo, e não geram produto ou contraprestação direta sob a forma de bens ou serviços.

A classificação da despesa segundo a natureza, instituída pela Portaria nº 576/SOF, de 1990, substituiu a antiga classificação por categoria econômica. Atualmente tem sua normatização regida pela Portaria nº 163/STN-SOF, de 4 de maio de 2001, que revogou a de 1990. De acordo com Bezerra Filho (2013, p. 154), a classificação segundo a natureza "indica os meios necessários à consecução dos objetivos programados por cada órgão" e "analisa os efeitos dos gastos públicos sobre a economia em termos globais – reflexo patrimonial". Divide-se em quatro categorias: econômica, grupo de natureza da despesa, modalidade de aplicação e elemento de despesa.

A categoria econômica identifica os insumos das ações e os divide em *correntes* e *de capital*. As despesas correntes são as destinadas à produção de bens e serviços correntes e, portanto, não contribuem de forma direta para a constituição ou aquisição de um bem de capital. Já as despesas de capital contribuem diretamente para a formação ou aquisição de um bem de capital.

A categoria grupos de natureza da despesa agrega insumos com as mesmas características em relação ao objeto do gasto. De acordo com Bezerra Filho (2013, p. 156), tal categoria "identifica de forma sintética o objeto do gasto" e "agrega os elementos de despesa de mesma natureza". Divide-se em seis grupos, que se vinculam às categorias econômicas da despesa, a saber: às despesas correntes vinculam-se os grupos pessoal e encargos sociais, juros e encargos da dívida, e ou-

tras despesas correntes; às despesas de capital vinculam-se os grupos investimentos, inversões financeiras e amortização da dívida. Segundo Giacomoni (2012, p. 112), a principal finalidade da categoria grupos "é demonstrar importantes agregados da despesa orçamentária".

A modalidade de aplicação é outra categoria da classificação da despesa pública pela natureza de despesa. Segundo Giacomoni (2012, p. 114), as modalidades de aplicação

> [...] indicam se os recursos serão aplicados mediante transferência financeira, inclusive a decorrente de descentralização orçamentária, para outros níveis de Governo, seus órgãos ou entidades, ou diretamente para entidades privadas sem fins lucrativos e outras instituições; ou, então, diretamente pela unidade detentora do crédito orçamentário, ou por outro órgão ou entidade no âmbito do mesmo nível de Governo.

O objetivo de tal categoria é evitar que ocorra dupla contagem dos recursos transferidos ou descentralizados. Exemplos de modalidades de aplicação são as transferências a estados e ao Distrito Federal, as transferências a instituições privadas sem fins lucrativos, e a aplicação direta decorrente de operação entre órgãos, fundos e entidades integrantes dos orçamentos fiscal e da seguridade social.

Por fim, há a categoria elementos de despesa, que, com a classificação institucional, constitui-se em uma das mais antigas classificações da despesa pública. Tal categoria, pertencente à classificação segundo a natureza, tem como finalidades "identificar o objeto imediato de cada despesa" e "propiciar o controle contábil dos gastos, tanto pela própria unidade orçamentária ou órgão de contabilidade, como pelos órgãos de controle interno e externo" (GIACOMONI, 2012, p. 117). Como exemplos da categoria elementos de despesa encontram-se, entre outros: aposentadorias, pensões e vencimentos (pertencentes ao grupo de despesa pessoal/encargos sociais); diárias, premiações culturais/ artísticas/ científicas/ desportivas/ e outras, locação de mão de obra, outros serviços de terceiros

(pertencentes ao grupo de despesa outras despesas correntes); equipamentos, materiais permanentes e instalações (pertencentes ao grupo de despesa investimentos); e aquisição de imóveis em utilização, aquisição de bens para revenda e aquisição de títulos de crédito (pertencentes ao grupo de despesa inversões financeiras).

As receitas e despesas públicas, respectivamente estimadas e autorizadas pela LOA, definirão o processo de execução orçamentária dos órgãos e entidades públicos. Quando da ocorrência de frustração das receitas arrecadadas, fato, a princípio, acarretador de desequilíbrios orçamentários, o gestor público deverá incorrer no uso da técnica do contingenciamento de despesas.

4 – Contingenciamento de despesas públicas

O mecanismo de contingenciamento orçamentário está previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal nº 101/2000. Mais especificamente, encontra-se mencionado no art. 9º da Seção IV – Da Execução Orçamentária e Financeira e do Cumprimento das Metas – do Capítulo II – Do Planejamento.

Conforme se depreende do dispositivo legal referido, o contingenciamento de despesas tem como finalidade evitar a ocorrência de discrepâncias entre o montante arrecadado e o montante gasto pelo governo. Segundo Galhardo (2008, p.55),

> [...] O objetivo do mecanismo é o de limitar a realização da despesa orçamentária, ao longo do exercício, em montantes inferiores aos autorizados na LOA e nos créditos adicionais, visando a compatibilizar com o fluxo de caixa, de tal forma que a execução dos gastos não supere os valores efetivamente arrecadados, sob a justificativa de garantir o cumprimento das metas fiscais estabelecidas.

Por meio do conhecimento da norma disciplinadora do contingenciamento orçamentário, bem como da principal finalidade

desse mecanismo, torna-se facilitada a compreensão conceitual de tal termo. Segundo o Portal do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (BRASIL. 2015), o contingenciamento consiste no "retardamento ou, ainda, na inexecução de parte da programação de despesa prevista na Lei Orçamentária, em função da insuficiência de receitas". Para Silva e Marques (2011, p. 46), e complementarmente ao conceito do Portal do MPOG, o contingenciamento de despesas representa a situação na qual

> [...] o governo deverá gastar menos do que foi planejado no orçamento, tendo em vista a ocorrência de frustração [queda] na arrecadação estimada ou aumento de despesas acima do patamar previamente fixado, adequando-se, dessa forma, à nova realidade fiscal. Contingenciamento tem o mesmo significado, à luz dos textos legais, que limitação de empenho e a consequente movimentação financeira.

Portanto, em casos de ocorrência de frustração na arrecadação de receitas, seja como consequência de uma superestimativa das receitas públicas, seja em função de uma vicissitude econômica, política, legal, entre outras, o gestor público deverá recorrer ao método do contingenciamento orçamentário, que corresponde, sinteticamente, ao corte de parcela das despesas inicialmente autorizadas na LOA. Tal método, entretanto, não incide sobre toda e qualquer despesa.

A legislação brasileira instituiu despesas de caráter obrigatório, cuja execução inevitavelmente deve-se dar durante o exercício financeiro de vigência da respectiva LOA. O gestor público, durante o planejamento e a execução do orçamento, tem de financiar, por meio das receitas disponíveis, tais despesas. As despesas obrigatórias são

> [...] aquelas nas quais o gestor público não possui discricionariedade quanto à determinação do seu montante, bem como ao momento de sua realização, por determinação legal ou constitucional. Por possuírem tais características, essas despesas são consideradas de execução obrigatória e necessariamente têm

> prioridade em relação às demais despesas, tanto no momento de elaboração do orçamento quanto na sua execução. (BRASIL. ORÇAMENTO FEDERAL. GLOSSÁRIO. 2015).

Por serem de caráter compulsório, tais despesas não sofrem incidência do contingenciamento orçamentário. Este incide apenas sobre as despesas consideradas discricionárias. É o que determina o §2º do art. 9º da LRF:

> §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. *(destaque nosso)*

Na atual classificação orçamentária, constituem-se despesas discricionárias aquelas em que o gestor público tem o poder de decidir sobre a sua aplicação e liquidação, e aquelas não previstas constitucionalmente ou legalmente são de execução compulsória. O contingenciamento incidirá, portanto, quase que exclusivamente sobre as despesas pertencentes à categoria grupo de natureza da despesa, da classificação segundo a natureza, porque são despesas discricionárias. Ei-las: inversões financeiras, investimentos e outras despesas correntes e de capital. Sobre esse assunto, assim dispõem Silva e Marques (2011, p. 1):

> A contenção compulsória dos gastos de governo recai sobre as ações de governo de menor repercussão imediata ao funcionamento da máquina, quais sejam, os investimentos, todavia, não menos importantes. Isso ocorre porque a maioria dos gastos consignados no orçamento ou têm natureza obrigatória ou são necessários ao custeio administrativo.

Ainda sobre o assunto despesas obrigatórias e discricionárias, Galhardo (2008, p. 19) afirma que:

> [...] em razão do elevado grau de vinculação de receitas para atender às despesas obrigatórias, [...], o esforço fiscal por meio do contingenciamento fica, em princípio, concentrado sobre a parcela de despesas discricionárias,

> que abrange, quase que exclusivamente, despesas do grupo de natureza de despesas: inversões financeiras, investimentos e outras despesas correntes e de capital.

Sumariamente, o contingenciamento de despesas ocorrerá quando, em determinado exercício financeiro, se constatar que a receita arrecadada não corresponderá à estimada e, por conseguinte, o equilíbrio fiscal restar comprometido. Ainda, a base de incidência do contingenciamento serão as despesas discricionárias, quais sejam as inversões financeiras, os investimentos, outras despesas correntes e as despesas de capital.

Paradoxalmente, o contingenciamento orçamentário, que visa a garantir o equilíbrio das contas públicas, ocasiona consequências negativas para os entes políticos e administrativos que dele fazem uso. Isso ocorre porque ele incide, na maior parte dos casos, sobre os investimentos públicos, que se constituem em ações cuja finalidade é propiciar o desenvolvimento e o crescimento do Estado. (Silva e Marques 2011)

Para Galhardo (2008), "essa tendência de concentração do esforço fiscal é objeto de críticas dos pesquisadores [...] por recaírem principalmente sobre despesas relacionadas a investimentos em infraestrutura, alimentando um círculo vicioso em relação à perspectiva de crescimento de um país". Outras despesas discricionárias objeto de contingenciamento são as contratações públicas e os programas de treinamento e desenvolvimento, o que gera para os entes políticos e administrativos inúmeros problemas operacionais e de gestão.

A operacionalização do contingenciamento de despesas dá-se por meio do Decreto de Contingenciamento, também conhecido como Decreto de Programação Orçamentária e Financeira. Esse decreto, expedido logo após a aprovação da LOA, é estabelecido pelo Chefe do Poder Executivo e visa a ajustar a execução da despesa às metas anuais previstas na LDO. O corrente trabalho analisará o contingenciamento or-

çamentário no âmbito da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais.

5 – Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais

A Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais (ALMG) é o órgão do Legislativo estadual responsável por deliberar sobre o conteúdo de novas leis, por debater e votar matérias de competência do Estado, como orçamentos e planos de desenvolvimento, por fiscalizar o Poder Executivo Estadual e por representar os interesses da sociedade, mediante a promoção de debates, negociação política e articulação de acordos para as votações[22]. Atualmente, a ALMG é composta por 77 deputados, eleitos pelo voto popular.

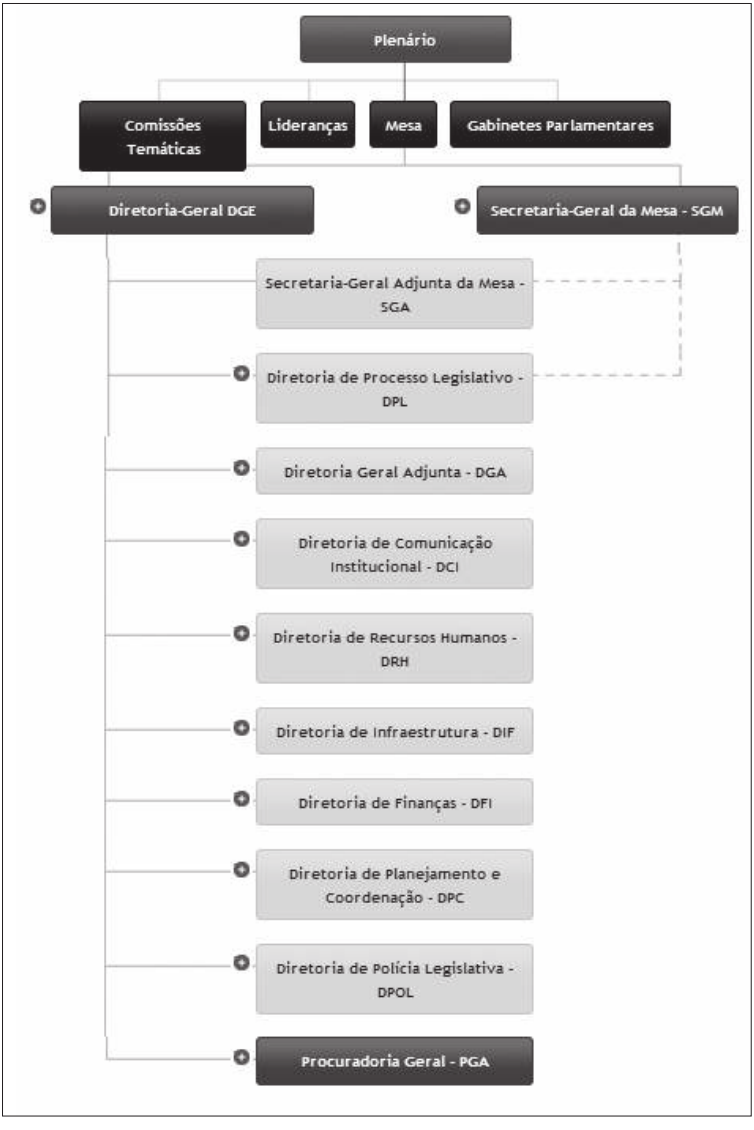
5.1 A estrutura organizacional da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais

A estrutura organizacional da Secretaria da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais é regida pela Deliberação nº 2.610, de 2 de março de 2015, que especifica o organograma, detalha a estrutura administrativa e explicita as atribuições dos órgãos internos[23] da ALMG. Ademais, ela trata da criação de alguns órgãos internos e da alteração denominacional de outros. O corrente trabalho analisará, na Deliberação nº 2.610/2015, os dispositivos referentes ao detalhamento e às atribuições da Diretoria de Comunicação Institucional, da Gerência-Geral de Suporte Logístico, da Diretoria de Planejamento e Coordenação e da Diretoria de Recursos Humanos.

22 A relação completa das atribuições da ALMG consta dos arts. 61 e 62 da Constituição do Estado de Minas Gerais de 1989.

23 Deliberação nº 2.610/15, art. 3º, caput e Anexo III.

Figura 1 – Estrutura organizacional da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais



Fonte: Sítio eletrônico da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais (www.almg.gov.br).

A Diretoria de Comunicação Institucional (DCI), de acordo com a Deliberação nº 2.610/15, é responsável pela gestão das ações estratégicas de comunicação institucional, ações estas voltadas à divulgação das atividades desempenhadas pelo Poder Legislativo, à formação da opinião pública, à construção e ao monitoramento da imagem institucional e ao estabelecimento de canais de interlocução com os públicos interno e externo da ALMG. A DCI divide-se em quatro gerências (Fig. 2), a saber: Gerência-Geral de Imprensa e Divulgação (GID), Gerência-Geral de Relações Públicas e Cerimonial (GRPC), Gerência-Geral de Rádio e Televisão (GTV) e Gerência-Geral de Radiodifusão (GRD).

Figura 2 – Diretoria de Comunicação Institucional e Gerências-Gerais



Fonte: Sítio eletrônico da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais (www.almg.gov.br).

A Gerência-Geral de Imprensa e Divulgação (GID) possui as atribuições de, entre outras, promover e intermediar o rela-

cionamento entre a ALMG e a imprensa (por meio de divulgação jornalística e do atendimento a profissionais dos veículos de comunicação) e entre a ALMG, a imprensa e a sociedade (por meio de mídias digitais); avaliar e selecionar os noticiários de interesse institucional publicados na imprensa e torná-los disponíveis aos públicos interno e externo; e supervisionar a cobertura fotográfica das atividades institucionais. A Gerência-Geral de Relações Patrimoniais e Cerimonial (GRPC) é responsável por, entre outras funções, coordenar, planejar, implementar e monitorar ações que visem a ganhos de imagem e reputação institucionais; coordenar o planejamento e a execução de solenidades e recepções oficiais; e realizar ações de comunicação dirigida a públicos da ALMG. A Gerência-Geral de Rádio e Televisão (GTV) tem como funções, entre outras, supervisionar a cobertura ao vivo e gravada das reuniões da Assembleia Legislativa e dos eventos institucionais; encaminhar à diretoria solicitação de providências relativas a viagens por necessidade de serviço das equipes de reportagem da TV Assembleia; e instituir controle sobre o parque de equipamentos de rádio e televisão. Por fim, a Gerência-Geral de Radiodifusão (GRD), visa, entre outras atribuições, a gerir os contratos relativos a transporte de sinais e a manutenções preventiva e corretiva; a supervisionar o funcionamento das estações da TV Assembleia instaladas na Capital e no interior do Estado; e a coordenar o serviço de manutenção interna e externa do parque de equipamentos de Rádio e TV da ALMG.

Outro órgão interno da ALMG objeto de análise do corrente trabalho é a Gerência-Geral de Suporte Logístico (GSL), subordinada à Diretoria de Infraestrutura (DIF) e linear à Gerência-Geral de Administração de Material e Patrimônio (GMP) (fig. 3). Importante mencionar a atribuição da Diretoria de Infraestrutura (DIF), qual seja a de gerir as ações estratégicas de controle patrimonial, suprimento e apoio logístico. A Gerência-Geral de Suporte Logístico (GSL) responsabiliza-se, entre outras atribuições, pelo acompanhamento da execução dos diversos contratos de serviços terceirizados e pela prestação dos serviços gerais de manutenção,

conservação e reparo, seja do prédio-sede da Assembleia Legislativa e seus anexos, seja dos equipamentos de reprografia e artes gráficas, telefonia, fax, etc. A Gerência-Geral de Administração de Material e Patrimônio (GMP), também subordinada hierarquicamente à DIF, tem as funções, entre outras, de processar a aquisição e a alienação de bens e a contratação de obras e serviços, e de proceder à contratação de serviços de reparação do mobiliário e de outros equipamentos.

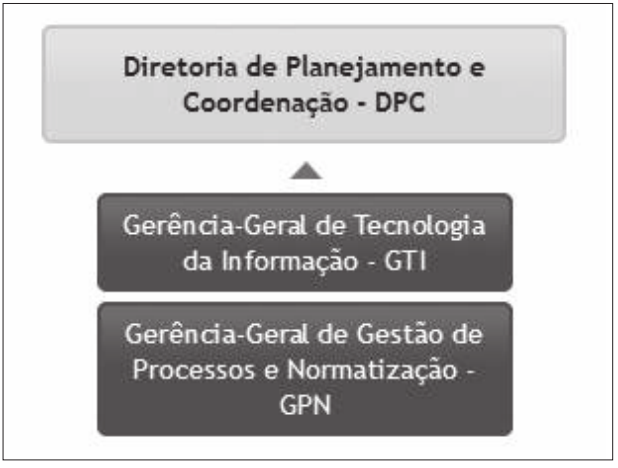
Figura 3 – Diretoria de Infraestrutura e Gerências-Gerais



Fonte: Sítio eletrônico da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais (www.almg.gov.br).

A Diretoria de Planejamento e Coordenação (DPC) é responsável por gerir as ações de planejamento e gestão estratégicos, de sistemas de informação, de sistematização e normatização de procedimentos administrativos. Divide-se em duas gerências: Gerência-Geral de Tecnologia da Informação (GTI) e Gerência-Geral de Gestão de Processos e Normatização (GPN) (fig. 4).

Figura 4 – Diretoria de Planejamento e Coordenação e Gerências-Gerais



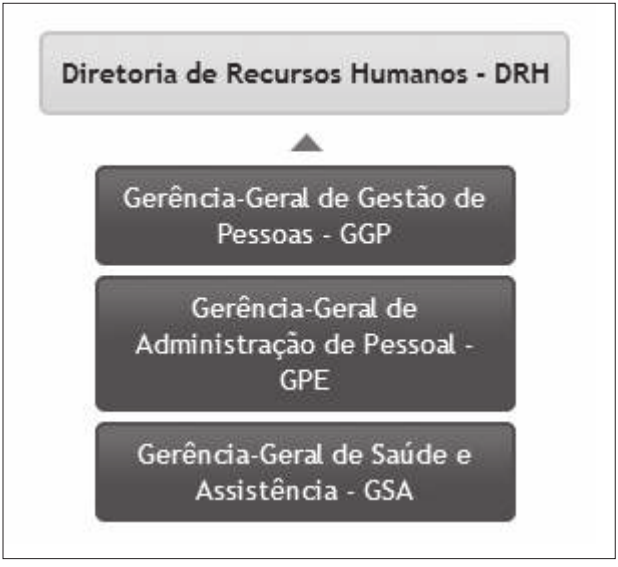
Fonte: Sítio eletrônico da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais (www.almg.gov.br).

A Gerência-Geral de Tecnologia da Informação (GTI) visa, entre outras atribuições, a coordenar a especificação, instalação, utilização e manutenção de programas e equipamentos de informática; a organizar os bancos de dados corporativos da ALMG e zelar pela qualidade do seu conteúdo; e a desenvolver, integrar e implantar sistemas, aplicativos e soluções de tecnologia da informação para atendimento aos públicos interno e externo. Por sua vez, a Gerência-Geral de Gestão de Processos e Normatização (GPN) é responsável por cuidar da sistematização, padronização e normatização dos procedimentos administrativos; por formular, implantar, desenvolver e monitorar o sistema de avaliação do resultado setorial; e por promover estudos e pesquisas e prestar suporte técnico na área de planejamento setorial.

A Diretoria de Recursos Humanos (DRH) tem a atribuição de gerir, no nível estratégico, as ações de recursos humanos e de assistência à saúde do servidor. Compreende a Gerência-Geral de Gestão de Pessoas (GGP), a Gerência-Geral de Administra-

ção de Pessoal (GPE) e a Gerência-Geral de Saúde e Assistência (GSA) (fig.5).

Figura 5 – Diretoria de Recursos Humanos e Gerências-Gerais



Fonte: Sítio eletrônico da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais (www.almg.gov.br).

A Gerência-Geral de Gestão de Pessoas (GGP), subordinada à DRH, possui, entre outras, as funções de desenvolver ações de gestão de recursos humanos na Assembleia Legislativa, de coordenar os processos de suprimento de pessoal na Assembleia, tais como seleção e concurso público, e de acompanhar a aplicação dos mecanismos de avaliação setorial, de avaliação de desempenho e de desenvolvimento na carreira. A Gerência-Geral de Administração de Pessoal (GPE) é responsável por, entre outras atividades, dar posse aos servidores da Secretaria da Assembleia Legislativa; controlar o processamento e a expedição de folhas de pagamento e de guias de recolhimento de descontos efetuados, e controlar o quantitativo de cargos de carreira, cargos em comissão de recrutamento limitado e de recrutamento amplo e funções gratificadas. Por fim, a Gerência-Geral de Saúde

e Assistência (GSA) tem as atribuições de, entre outras, prestar, diretamente a deputados e servidores, assistência de urgência nas áreas médica, odontológica e de enfermagem; desenvolver programas de promoção da saúde e prevenção de doenças, e propor medidas preventivas e corretivas para melhoria das condições ambientais, de higiene e de segurança do trabalho.

6 – Implicações do contingenciamento orçamentário na gestão da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais durante os exercícios financeiros de 2013, 2014 e 2015

Nesta seção, será apresentada a análise dos dados quantitativos coletados nos relatórios de execução orçamentária da ALMG, relacionando-a às informações obtidas nas entrevistas com os gestores.

6.1 Análise da execução orçamentária da ALMG nos exercícios financeiros de 2013 a 2015

Para a análise da execução orçamentária da ALMG dos anos de 2013 a 2015 foram coletados, no sítio eletrônico oficial do órgão, dados constantes do relatório "Demonstração da Execução Orçamentária da Despesa por Grupo de Despesa". A escolha dos exercícios financeiros de 2013, 2014 e 2015 deveu-se ao fato de a prática do contingenciamento ter sido intensificada nos anos recentes nos níveis de governo federal, estadual e municipal.

Com relação às limitações deste trabalho, elas ocorreram na fase de coleta de dados quantitativos, mais especificamente na de obtenção dos dados do contingenciamento orçamentário da ALMG. Além de não ter sido possível obter, com a Assembleia Legislativa, os exatos valores do contingenciamento de despesas ocorrido no período, os dados coletados dos relatórios de execução orçamentária disponíveis no sítio eletrônico não especificam de forma clara o valor real contingenciado. Assim sendo, partiu-se da hipótese de que a diferença derivada da confrontação entre créditos disponíveis até o mês de dezembro e despesa realizada até o mês de dezembro faça referência a valores anulados em de-

corrência de possíveis economias de recursos realizadas e/ou a valores contingenciados no correspondente exercício financeiro.

No atual cenário econômico e político brasileiro, basicamente todos os órgãos e entidades públicos apresentam algum grau de contingenciamento orçamentário. A Secretaria da ALMG, mais especificamente a Gerência-Geral de Finanças e Contabilidade, emite e publica mensalmente relatórios compilados de execução orçamentária, que permitem determinar, a partir da confrontação entre créditos disponíveis até o mês e despesa realizada até o mês, o contingenciamento e/ou a economia de despesas do Legislativo Estadual mineiro.

A Tabela 1 demonstra o montante contingenciado e/ou economizado na ALMG nos exercícios financeiros de 2013, 2014 e 2015. Verifica-se que em 2013 o grupo de despesa "Pessoal/Encargos Sociais" apresentou um contingenciamento e/ou economia de gastos da ordem de R$ 12,9 milhões, que representam 61,15% do total contingenciado e/ou economizado no ano (R$ 21,06 milhões), de acordo com o disposto na coluna (A) da Tabela 1. Em relação ao total de créditos disponíveis para 2013, o valor contingenciado e/ou economizado do grupo de despesa "Pessoal/Encargos Sociais" foi correspondente a 1,27% (coluna (B)). Tais cortes de despesas podem ter sido decorrentes de ações da Casa Legislativa relacionadas tanto à automatização de processos, que reduz a demanda por mão de obra quanto à realização de um concurso público em 2013, cujas nomeações, embora previstas na LOA de 2013, efetivaram-se apenas no ano de 2014.

O segundo grupo de despesa com maior contingenciamento e/ou economia de recursos financeiros foi o grupo "Outras Despesas Correntes", que compreende, a título de exemplo, despesas com serviços de terceiros (pessoa física e/ou pessoa jurídica), diárias e serviços de consultoria. Apresentou, entre o disponível e o realizado, uma diferença no valor de R$ 6,2 milhões (coluna A), que, em termos percentuais, representou 29,50% do total do contingenciado e/ou economizado em 2013. Estabelecendo-se uma relação entre o contingenciado e/ou o economizado e o disponível verifica-se que aquele cor-

respondeu a 3,27% deste (coluna B). Isto pode ter decorrido de ações relacionadas à redução da contratação pública (licitações e contratos administrativos) e à contração de programas de treinamento e desenvolvimento de servidores.

O grupo de despesa "Investimentos", que abrange, entre outros elementos, os materiais permanentes e os equipamentos, apresentou um contingenciamento e/ou uma economia no valor de R$ 1,9 milhão, correspondentes a 9,35% do montante inicial de gastos previstos para o grupo em 2013. Em relação ao disponível para o referido grupo, o valor contingenciado e/ou economizado correspondeu a 40,66% (coluna B). Causas para a grande discrepância entre a despesa autorizada e a executada em 2013 podem ter decorrido da diminuição das aquisições de materiais e equipamentos necessários à realização das atividades-meio e fim da organização. Por fim, o grupo "Inversões Financeiras", ao contrário dos demais grupos de despesa, não apresentou contingenciamento e/ou economia de despesas em 2013.

Tabela 1 – Contingências e/ou economias por grupo de despesa – Minas Gerais – 2013, 2014, 2015

Por Grupo de Despesa	2013						
	Créditos – Até o mês		Despesas realizadas – Até o mês		Diferença (Valores contingenciados e/ou economizados)	Porcentagem (%)	
	R$	%	R$	%		(A)	(B)
Pessoal/ Encargos Sociais	1.012.410.956,70	82,87	999.533.278,88	83,25	12.877.677,82	61,15	1,27
Outras Despesas Correntes	189.992.566,50	15,55	183.780.183,91	15,31	6.212.382,59	29,50	3,27
Investimentos	4.840.000,00	0,40	2.871.857,66	0,24	1.968.142,34	9,35	40,66
Inversões Financeiras	14.463.130,00	1,18	14.463.130,00	1,20	-	-	-
TOTAL	**1.221.706.653,20**	**100,00**	**1.200.648.450,45**	**100,00**	**21.058.202,75**	**100,00**	**1,72**

Por Grupo de Despesa	2014						
	Créditos – Até o mês		Despesas realizadas – Até o mês		Diferença (Valores contingenciados e/ou economizados)	Porcentagem (%)	
	R$	%	R$	%		(A)	(B)
Pessoal/ Encargos Sociais	963.109.576,68	80,62	936.136.769,87	82,55	26.972.806,81	44,56	2,80
Outras Despesas Correntes	197.396.534,70	16,52	176.187.947,25	15,54	21.208.587,45	35,03	10,74
Investimentos	20.449.794,24	1,71	9.230.892,30	0,81	11.218.901,94	18,53	54,86
Inversões Financeiras	13.626.420,00	1,14	12.490.884,99	1,10	1.135.535,01	1,88	8,33
TOTAL	**1.194.582.325,62**	**100,00**	**1.134.046.494,42**	**100,00**	**60.535.831,20**	**100,00**	**5,07**

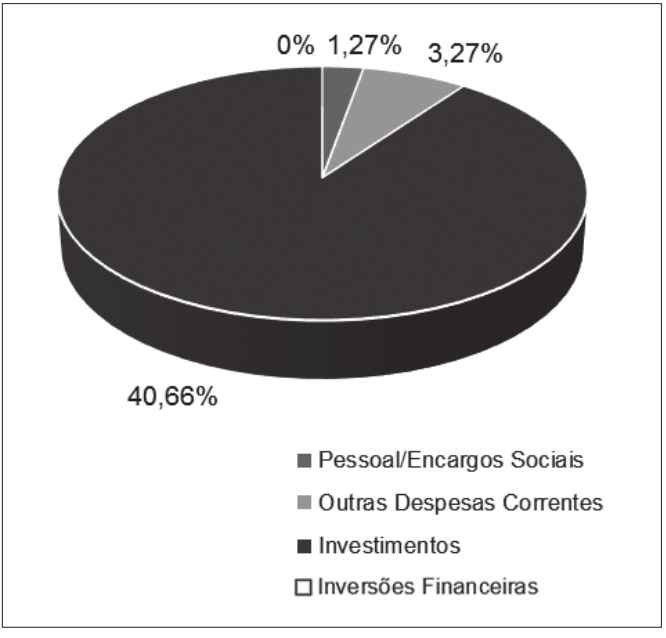
Por Grupo de Despesa	2015						
	Créditos – Até o mês		Despesas realizadas – Até o mês		Diferença (Valores contingenciados e/ou economizados)	Porcentagem (%)	
	R$	%	R$	%		(A)	(B)
Pessoal/ Encargos Sociais	969.316.013,12	82,89	938.248.479,58	84,14	31.067.533,54	57,22	3,21
Outras Despesas Correntes	184.741.897,85	15,80	163.304.813,69	14,64	21.437.084,16	39,49	11,60
Investimentos	2.912.000,00	0,25	1.125.054,47	0,10	1.786.945,53	3,29	61,36
Inversões Financeiras	12.431.120,00	1,06	12.431.120,00	1,11	-	-	-
TOTAL	**1.169.401.030,97**	**100,00**	**1.115.109.467,74**	**100,00**	**54.291.563,23**	**100,00**	**4,64**

Nota: Coluna A - Análise vertical: percentual de cada grupo de despesa em relação ao somatório dos grupos, na coluna "Diferença (Valores contingenciados e/ou economizados)". Coluna B – Análise horizontal: percentual da diferença em relação ao crédito orçamentário.

Fonte: Elaboração própria.

Quando se observa o peso do valor contingenciado e/ou economizado em cada grupo de despesa em relação ao disponível, verifica-se, como ressaltado na literatura, em especial na citada no corrente trabalho (Galhardo, 2008; Silva e Marques, 2011), que os maiores cortes e/ou economia de recursos financeiros incidiram sobre a categoria "Investimentos". O Gráfico 1 assim demonstra.

Gráfico 1 – Valores contingenciados e/ou economizados na ALMG, por grupo de despesa – Minas Gerais – 2013

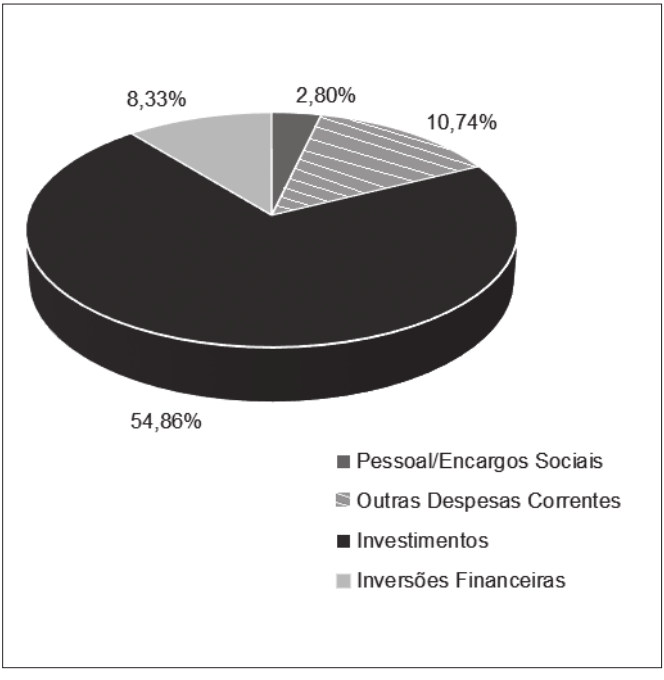


Fonte: Elaboração própria.

Em 2014, observa-se a mesma política de contingenciamento e/ou economia de despesas observada em 2013, com as maiores diferenças absolutas entre os valores previstos e os realizados ocorrendo no grupo de despesa "Pessoal/Encargos Sociais" (R$ 26,9 milhões), seguido por "Outras Despesas Correntes" (R$ 21,2 milhões), "Investimentos" (R$ 11,2

milhões) e "Inversões Financeiras" (R$ 1,1 milhão). Em relação ao crédito disponível para cada grupo de despesa, os valores contingenciados e/ou economizados do grupo "Pessoal/Encargos Sociais" correspondeu a 2,80%; os do grupo "Outras Despesas Correntes", 10,74%; os do grupo "Investimentos", 54,86%; e os do grupo "Inversões Financeiras, 8,33% (graf. 2).

Gráfico 2 - Valores contingenciados e/ou economizados na ALMG, por grupo de despesa – Minas Gerais – 2014

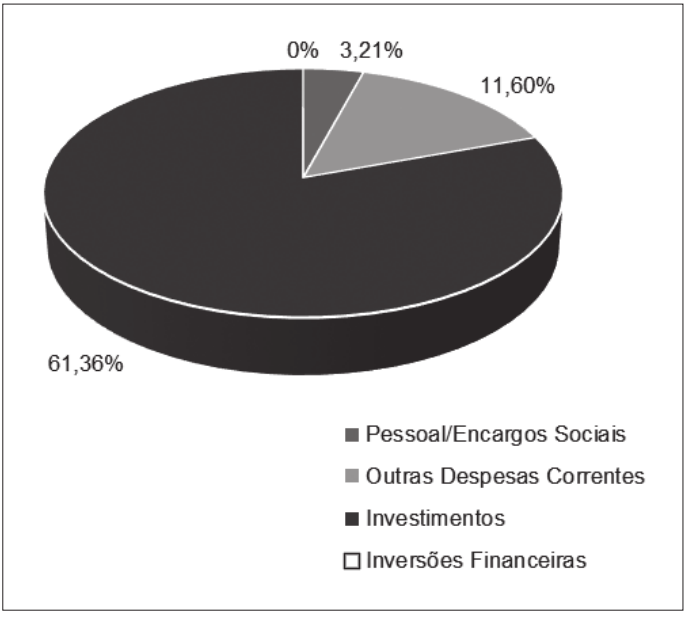


Fonte: Elaboração própria.

Em 2015, a relação entre despesas realizadas e crédito disponível demonstrou que o grupo "Pessoal/Encargos Sociais", em termos absolutos, foi o que mais sofreu contingenciamento e/ou economia de recursos financeiros, a saber, R$ 31,1 milhões. Em seguida, encontram-se o grupo "Outras Despesas Corren-

tes", com um contingenciamento e /ou economia no valor de R$ R$ 21,4 milhões; o grupo "Investimentos" com um total de R$ 1,8 milhão; e o grupo "Inversões Financeiras", que não apresentou contingenciamento e/ou economia de despesas no ano. Já quando do cálculo, em termos percentuais, desses valores contingenciados e/ou economizados em relação aos créditos disponíveis para cada grupo de despesa verifica-se que o grupo "Pessoal/Encargos Sociais" foi impactado em 3,21%; o grupo "Outras Despesas Correntes", em 11,60%; os "Investimentos", em 61,36%; e as "Inversões Financeiras", em 0%, uma vez que, para este grupo, não houve valor contingenciado e/ou economizado em 2015 (graf. 3). Pode-se observar que o grupo "Investimentos" foi o mais impactado pelas restrições orçamentárias ocorridas na ALMG nos exercícios financeiros de 2013, 2014 e 2015.

Gráfico 3 – Valores contingenciados e/ou economizados na ALMG, por grupo de despesa – Minas Gerais – 2015



Fonte: Elaboração própria.

Comparando-se as contingências e/ou economias sofridas por grupo de despesa durante os três exercícios financeiros, verifica-se uma tendência de crescimento dos valores orçamentários restringidos. Como visualizado na coluna B da tabela 1, o grupo de despesa "Pessoal/Encargos Sociais" majorou de 1,27% em 2013 para 2,80% em 2014, e para 3,21% em 2015. Houve, de 2013 para 2014, um crescimento de 120,47% nos valores contingenciados e/ou economizados, e de 2014 para 2015, de 14,64%.

No grupo "Outras Despesas Correntes", foi verificado um crescimento similar ao observado no grupo "Pessoal/Encargos Sociais". Em 2013, o valor contingenciado e/ou economizado correspondeu a 3,21%, em 2014, a 10,74% e em 2015, a 11,60%. Houve, de 2013 para 2014, um crescimento de 228,44%, e de 2014 para 2015, de 8,01%.

Quanto ao grupo de despesa "Investimentos", neste ocorreram os maiores contingenciamentos e/ou economia de recursos financeiros entre os quatro grupos presentes nos relatórios de execução orçamentária da ALMG. Em 2013, o percentual oriundo da razão entre contingenciamento e/ou economia de recursos e crédito disponível foi de 40,66%, em 2014, de 54,86%, e em 2015, de 61,36%. O crescimento de 2013 para 2014 foi de 34,92%, e de 2014 para 2015, de 11,85%. Por sua vez, o grupo de despesa "Inversões Financeiras" não apresentou contingenciamento e/ou economia de recursos no ano de 2013. Em 2014, o valor contingenciado correspondeu a 8,33%, e em 2015, novamente a 0%.

Na próxima subseção, encontram-se os principais impactos do contingenciamento de despesas na gestão da ALMG, de acordo com a opinião dos gestores entrevistados.

6.3 Análise das entrevistas com os gestores

As informações a seguir disponibilizadas foram obtidas por meio de entrevistas individuais, com roteiro semiestruturado, realizadas nos dias 22 e 23 de março de 2016, na Secretaria da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais. Foram entrevistados o Diretor de Comunicação Institucional, o Ge-

rente-Geral de Suporte Logístico, o Diretor de Planejamento e Coordenação e o Diretor de Recursos Humanos. A escolha dessas quatro áreas organizacionais deveu-se ao fato de serem elas as responsáveis por executar, em sua grande maioria, as despesas tidas como discricionárias e, portanto, suscetíveis ao contingenciamento orçamentário.

6.3.1 Implicações do contingenciamento orçamentário na Diretoria de Comunicação Institucional (DCI)

A primeira entrevista ocorreu com o Diretor de Comunicação Institucional da ALMG, que trabalha há 23 anos na organização, dos quais 9 na função de diretor. As principais atividades desenvolvidas pela Diretoria de Comunicação Institucional (DCI) constam da subseção 5.1 do corrente trabalho.

Na primeira pergunta da entrevista, buscou-se conhecer as atividades e programas mitigados e/ou eliminados em decorrência das restrições orçamentárias impostas no período à Diretoria de Comunicação Institucional e à ALMG. A resposta fornecida foi de que houve várias reduções e/ou eliminações de atividades nos últimos anos, principalmente em 2015. Uma das mitigações ocorridas está relacionada ao contrato de publicidade e propaganda que, de um valor global anual estimado em aproximadamente R$ 19 milhões, passou, no ano de 2015, a um valor global anual de R$ 16 milhões, sendo a diferença oriunda de ações de economia de recursos realizadas pela própria diretoria.

A quantidade de eventos institucionais realizados anualmente pela ALMG também foi mitigada. Em 2015, por exemplo, a ALMG não promoveu eventos de fim de ano e não iluminou a Praça Carlos Chagas (Praça da Assembleia) em referência às datas comemorativas do período. O evento "Marcha contra o Crack" foi eliminado recentemente da agenda da ALMG, também em virtude das restrições orçamentárias impostas. Outro evento institucional, a "Medalha da Ordem do Mérito Legislativo", que ocorria anualmente, passou a ocorrer a cada dois anos.

Ainda segundo o entrevistado, as viagens e os deslocamentos de servidores e terceirizados ao interior de Minas Gerais, com vistas à realização de atividades institucionais da Casa foram reduzidas consideravelmente. De acordo com o diretor, a diretoria atualmente realiza atividades e programas estritamente necessários ao desenvolvimento de suas atribuições.

Verifica-se que todas as mitigações e/ou eliminações citadas por ele inserem-se no grupo de despesa "Outras Despesas Correntes". Comparando-se tais informações com os dados tratados e dispostos na subseção 6.2, observa-se que, conforme afirmado pelo entrevistado, o ano de 2015 foi o que apresentou, em relação aos exercícios de 2013 e 2014, o maior contingenciamento e/ou economia de recursos nesse grupo de despesa, a saber, R$ 20,6 milhões.

A segunda pergunta da entrevista questionou se tais mitigações e/ou eliminações comprometeram o atendimento às atribuições da DCI e/ou da ALMG, e, ainda, se o comprometimento, caso tenha havido, foi de baixo, médio ou alto grau. A resposta fornecida foi que, pelo fato de algumas atividades de publicidade terem sido atingidas pelas restrições orçamentárias, passou a existir o risco de redução da visibilidade da ALMG pelo público externo. Mas tais atividades de publicidade, embora em menor escala, continuam sendo realizadas, o que faz com que o grau de comprometimento das atividades e programas da DCI seja baixo.

Indagou-se ainda quais as consequências da mitigação e/ou da eliminação de atividades e programas para a diretoria e para a ALMG. A resposta fornecida foi que as restrições orçamentárias impostas criaram e tem criado uma cultura de austeridade fiscal. A DCI passou a repensar e a otimizar procedimentos e processos e, por conseguinte, a criar formas de atuação organizacional. Passou-se a corrigir hábitos de relacionamento com fornecedores, uma vez que se implementou, na DCI, uma cultura de negociação. As restrições orçamentárias impostas, segundo o entrevistado, trouxeram consequências positivas, posto que se passou a repensar procedimentos e processos, a reorgani-

zar a gerência, a utilizar a criatividade e a atingir, com maior efetividade, o princípio administrativo da eficiência[24]. Por fim, questionou-se sobre a previsão de continuidade da restrição orçamentária e da redução e/ou eliminação de atividades e programas da DCI. O diretor afirmou que a tendência é de que o ano de 2016 seja similar, em termos de reduções e/ou eliminações, ao de 2015.

6.3.2 Implicações do contingenciamento orçamentário na Gerência-Geral de Suporte Logístico (GSL)

O Gerente-Geral de Suporte Logístico da ALMG, possui 35 anos de trabalho na organização, dos quais 29 foram na Gerência-Geral de Suporte Logístico (GSL). As atribuições da GSL, bem como da Diretoria de Infraestrutura, estão explicitadas na subseção 5.1 do presente trabalho.

Para a primeira pergunta, relacionada às atividades e aos programas da GSL mitigados e/ou eliminados em decorrência das restrições orçamentárias impostas no período, o gerente-geral informou que a maior parte das reduções e/ou supressões ocorreram em 2015. Informou ainda que uma importante alteração promovida na GSL, bem como na ALMG em geral, foi a suspensão, durante alguns meses de 2015, das viagens realizadas por servidores a cargo da ALMG, e a redução significativa de tais viagens no ano de 2016. Os deslocamentos de interiorização das comissões permanentes e de projetos institucionais e as audiências públicas realizadas no interior de Minas Gerais também sofreram redução significativa no segundo semestre de 2015. Com relação aos eventos institucionais, o entrevistado informou que houve redução e limitação de sua ocorrência na sede da ALMG. Outra alteração promovida pela GSL para adequação à nova realidade orçamentária foi e tem sido a busca pela redução

24 Constituição Federal de 1988, art. 37: "A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência [...]." (destaque nosso)

do consumo de energia e água. Exemplos citados para tal caso foram a troca da iluminação fluorescente pela iluminação de LED, a troca das válvulas de descarga de todas as instalações da ALMG e a substituição das torneiras convencionais por outras automáticas.

Com relação aos contratos de serviços e/ou de mão de obra, foi informado que houve um aumento, intencional, da mão de obra do atual contrato de manutenção da ALMG, a fim de se reduzir as contratações específicas para determinadas reformas. A troca de vários contratos especializados em reformas por um contrato maior de manutenção propiciou à Gerência-Geral de Suporte Logístico economia de recursos financeiros.

Constata-se que tais mitigações e/ou eliminações promovidas pela GSL referem-se a dois grupos de despesa, quais sejam, "Outras Despesas Correntes" (viagens, eventos e contratos) e "Investimentos" (reformas, equipamentos e materiais). Diante disso, estabelecendo-se uma comparação entre as informações colhidas na entrevista e os dados coletados nos relatórios de execução orçamentária da ALMG, verifica-se que a GSL, assim como a DCI, foi grandemente afetada pelo contingenciamento e/ou anulação de despesas do grupo "Outras Despesas Correntes" ocorrido em 2015. O grupo de despesa "Investimentos", por sua vez, teve maior contingenciamento e/ou economia de recursos no ano de 2014, seguido do de 2015, fato que comprova a tendência de restrição orçamentária nesse grupo de despesa, o que afeta e tem afetado a GSL na realização dos investimentos necessários à consecução de suas atribuições.

Posteriormente, questionou-se se tais mitigações e/ou eliminações comprometeram as atribuições da GSL e/ou as da ALMG, e, em caso positivo, se o comprometimento havia sido de grau baixo, médio ou alto. O entrevistado respondeu que as reduções e/ou supressões ocorridas comprometeram em grau médio as atribuições da Gerência-Geral de Suporte Logístico, mas que isso foi positivo para o setor e para a ALMG.

Quanto às consequências oriundas das mitigações e/ou supressões das atividades e dos programas, o gerente-geral respondeu que foi desenvolvida na GSL uma cultura de planejamento e equilíbrio dos gastos, com corte de despesas desnecessárias, bem como uma cultura de adequação à nova realidade de restrição orçamentária. Ademais, houve um momento de revisão das práticas contratuais, o que também contribuiu para o aumento da eficiência administrativa do setor.

Em relação a manutenção das reduções e/ou supressões decorrentes das restrições orçamentárias impostas, o gestor respondeu que a tendência é de que haja manutenção dos cortes e reduções no ano de 2016. Acredita-se que tal situação se prolongue para o ano de 2017.

6.3.3 Implicações do contingenciamento orçamentário na Diretoria de Planejamento e Coordenação (DPC)

O Diretor de Planejamento e Coordenação da ALMG, tem 22 anos de trabalho na organização, dentre os quais 6 como diretor. As principais atividades desenvolvidas pela Diretoria de Planejamento e Coordenação (DPC) são coordenar o planejamento estratégico da ALMG, coordenar as ações intersetoriais e normatizar, por meio de mapeamento e gestão, os processos de trabalho da Casa Legislativa. Outras atribuições da DPC estão dispostas na subseção 5.1 deste trabalho.

A primeira pergunta da entrevista visou a identificar quais atividades e programas foram mitigados e/ou eliminados em decorrência das restrições orçamentárias impostas à DPC. Segundo o diretor, não houve supressão de atividades no período, mas, sim, adequação do órgão à nova realidade orçamentária e financeira da ALMG. Como exemplo, ele citou a Gerência-Geral de Tecnologia da Informação, subordinada hierarquicamente à DPC e considerada a maior demandante de investimentos e, portanto, realizadora de altos dispêndios orçamentários, que teve e ainda tem algumas de suas demandas suspensas temporariamente e/ou adequadas aos novos

valores orçamentários disponíveis. Os projetos estratégicos desenvolvidos pela DPC, quais sejam, dentre outros, a contratação de serviços de consultoria ou de empresas especializadas para o atendimento de demandas específicas da ALMG, como, por exemplo, serviços de reputação organizacional, também foram adequados à nova realidade financeira e orçamentária do órgão.

Observa-se que as atividades e os programas mitigados pela DPC referem-se aos grupos de despesa "Outras Despesas Correntes" (serviços de consultoria) e "Investimentos" (equipamentos de TI). Logo, ao se estabelecer uma comparação entre as mitigações efetuadas e os dados quantitativos tratados, verifica-se que a DPC foi impactada diretamente pelo contingenciamento e/ou economia de despesa incidente, nos exercícios financeiros de 2013, 2014 e 2015, sobre o grupo "Outras Despesas Correntes", que, em 2015, atingiu seu maior montante. As restrições impostas aos "Investimentos" também afetaram a DPC.

Questionou-se se tais reduções e/ou supressões comprometeram as atribuições do setor, e qual o grau de comprometimento (baixo, médio ou alto) caso este tenha havido. A resposta fornecida foi de que o comprometimento das atividades desempenhadas pela diretoria atingiu um grau médio, posto que a Gerência-Geral de Tecnologia da Informação, em virtude das restrições orçamentárias a ela impostas, encontrou-se limitada quanto ao atendimento de determinadas demandas organizacionais.

As consequências das mitigações para a DPC e/ou para a ALMG em sua maioria foram consideradas positivas pelo entrevistado. Segundo ele, em virtude das restrições orçamentárias atualmente impostas, passou a existir, na organização, uma maior participação e reconhecimento dos setores da Secretaria quanto a questões relacionadas a planejamento e gestão organizacional. O Planejamento de Demandas Setoriais[25],

25 O Planejamento de Demandas Setoriais, segundo o diretor, consiste na realização de um planejamento anual para a verificação das demandas de

por exemplo, desenvolvido pela DPC, passou a ser mais visado pelas diretorias e gerências, que perceberam a necessidade de uma atuação conjunta e planejada, diante do atual cenário de contingenciamento de despesas. Quanto à consequência negativa citada pelo entrevistado, esta refere-se ao fato de a Gerência-Geral de Tecnologia da Informação, tendo em vista a limitação de recursos, não ser capaz de atender a todas as demandas organizacionais, o que impacta negativamente os diversos setores da Assembleia Legislativa.

Por fim, questionou-se sobre a continuidade das mitigações e/ou supressões de atividades e programas, e o diretor informou que o ano de 2016, se comparado aos anos anteriores, apresentou piora na questão relativa às restrições orçamentárias. Acredita-se que a atual situação de limitação orçamentária se mantenha por mais alguns anos.

6.3.4 Implicações do contingenciamento orçamentário na Diretoria de Recursos Humanos (DRH)

O Diretor de Recursos Humanos da ALMG trabalha há 25 anos na organização. Dentre os quais, 15 anos como Gerente-Geral de Administração de Pessoal e 3 como Diretor de Recursos Humanos. As atribuições da Diretoria de Recursos Humanos (DRH) estão descritas na subseção 5.1 deste trabalho.

Ao ser questionado sobre as atividades e programas da DRH mitigados e/ou eliminados em virtude das restrições orçamentárias impostas no período analisado, o diretor informou que houve reduções de gastos com treinamento e capacitação de servidores, principalmente no ano de 2015. Tal mitigação,

investimento da Secretaria da ALMG para o ano subsequente. Após o delineamento das demandas, as diretorias reúnem-se para a apresentação das prioridades de cada setor, que serão verificadas e posteriormente validadas. Os projetos de TI, os serviços de capacitação interna (Escola do Legislativo) e externa (eventos e congressos) e os investimentos em infraestrutura (serviços, materiais e equipamentos), de acordo com o diretor, tendem a ser as demandas setoriais que mais impactam as finanças da ALMG.

segundo ele, perdurou em 2016 e provocou restrições relacionadas à participação de servidores em cursos e atividades de capacitação externa. A limitação orçamentária também provocou a redução de viagens e deslocamentos (interiorização) de servidores a serviço da ALMG. Por conseguinte, as solicitações para provisionamento de pessoal também foram reduzidas, diminuindo, assim, os gastos da DRH.

O entrevistado afirmou ainda que a DRH está desenvolvendo um mapeamento de competências para identificar as reais necessidades de aprimoramento e desenvolvimento dos servidores, de tal forma que estes realizem apenas os cursos de capacitação estritamente necessários ao seu desenvolvimento profissional. Também está sendo elaborado, em virtude de novas demandas setoriais e da ocorrência de inúmeras aposentadorias, um estudo técnico para a identificação do quantitativo adequado de servidores em exercício na Casa Legislativa. Pretende-se com isso provisionar o órgão com o mínimo possível de novos servidores. Ambas as ações visam à redução de gastos na DRH.

Verifica-se que a principal atividade mitigada pela DRH, a saber, a permissão para participação em cursos de aperfeiçoamento profissional, pertence ao grupo de despesa "Outras Despesas Correntes". Logo, tanto a Diretoria de Recursos Humanos quanto a Diretoria de Comunicação Institucional, a Gerência-Geral de Suporte Logístico e a Diretoria de Planejamento e Coordenação foram impactadas diretamente pelo considerável contingenciamento e/ou economia de recursos financeiros ocorrido no grupo "Outras Despesas Correntes".

Questionou-se ao gestor sobre a existência de comprometimento das atribuições da DRH em virtude das mitigações e/ou eliminações de atividades e programas, e o grau (baixo, médio ou alto) do comprometimento, caso ele tenha havido. A resposta do diretor foi afirmativa, com a indicação do grau médio. Segundo ele, que, em sua resposta, considerou toda a organização, os investimentos restaram comprometidos devido às limitações orçamentárias, bem como a interlocução da ALMG com a sociedade.

Quanto às consequências da mitigação e/ou eliminação de atividades organizacionais em virtude da menor disponibilidade de recursos, para a DRH e/ou para a ALMG, o gestor respondeu que a principal consequência que se tem verificado é a redução da necessidade de provisionamento de pessoal decorrente da redução do número de atividades e processos (principalmente de viagens e deslocamentos de servidores ao interior de Minas Gerais com vistas à realização de trabalhos para os órgãos internos da ALMG).

Finalmente, quanto à manutenção dos cortes e/ou economia de despesas para os próximos anos, o diretor entende que, de 2014 para 2016, houve considerável piora do cenário orçamentário da ALMG, com cortes de despesas e busca constante por novas formas de atuação organizacional. De 2015 para 2016, o cenário se manteve e acredita-se que, durante todo o ano de 2016, a situação se mantenha nos mesmos patamares.

7 – Considerações finais

O atual cenário político, econômico e fiscal do Brasil tem exigido recorrentes contingenciamentos orçamentários aos entes governamentais. Estes, diante das restrições de cunho orçamentário, veem-se limitados quando da execução das despesas previamente autorizadas. Tal fato compele os gestores públicos à alteração do planejamento estratégico e ao desenvolvimento de novas formas de atuação organizacionais.

O orçamento público tem recebido constantes aperfeiçoamentos no decorrer dos anos. A cada constituição ou lei publicada, novos mecanismos e técnicas de planejamento, gestão e controle das finanças públicas são inseridos no processo orçamentário, a fim de garantir a adequação deste às demandas e realidades da sociedade civil. Das três peças orçamentárias presentes na CRFB/88, duas – o Plano Plurianual (PPA) e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), são exemplares recentes da busca pela evolução do orçamento público. No Estado de Minas Gerais, tal fato pode ser verificado na implementação, pela CE/89, do

Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI), do Plano Plurianual de Gestão Governamental (PPAG), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA).

As vicissitudes orçamentárias impossibilitam, muitas vezes, a arrecadação de todas as receitas previstas e a realização de todas as despesas autorizadas no orçamento público. Em tais contextos, o gestor deve utilizar do mecanismo de contingenciamento orçamentário, em que a execução das despesas, especialmente as discricionárias, torna-se limitada. Isto intervém diretamente no planejamento estratégico e na gestão administrativa dos órgãos e entidades públicos.

A ALMG detém autonomia para a elaboração de seu próprio orçamento, bem como para a execução das despesas nele autorizadas. Logo, em situações de contingenciamento orçamentário, a referida Casa Legislativa deve atentar para uma possível alteração no planejamento estratégico organizacional e para uma conseguinte mudança no processo de tomada de decisão e de execução da despesa.

O presente trabalho teve como objetivo principal avaliar os efeitos decorrentes do contingenciamento orçamentário ocorrido nos exercícios financeiros de 2013 a 2015 na gestão da ALMG. Para tanto, foram coletados dados quantitativos dos relatórios de execução orçamentária do referido órgão, bem como realizadas entrevistas individuais com alguns gestores.

A hipótese deste trabalho baseou-se na ideia de que, em virtude de o orçamento público de Minas Gerais ter sofrido relevante contingenciamento nos exercícios financeiros de 2013, 2014 e 2015, uma redução impositiva de despesas foi verificada na gestão da Assembleia Legislativa. Essa limitação de recursos teria provocado a redução e/ ou o corte de atividades e programas organizacionais, comprometendo negativamente a capacidade operacional e a gestão administrativa. Após a análise final dos dados e das informações coletadas, verificou-se que a hipótese, em parte, foi aceita e, em parte, refutada. A aceitação da hipótese corresponde ao fato de a

ALMG ter sido compelida a mitigar e/ou a eliminar atividades e programas organizacionais em virtude das restrições orçamentárias a ela impostas. A refutação refere-se ao fato de a capacidade operacional e a gestão administrativa da ALMG não terem sido comprometidas negativamente pelas mitigações e/ou eliminações. Pelo contrário, tanto a capacidade operacional quanto a gestão administrativa foram otimizadas e aperfeiçoadas.

Mediante a análise dos dados quantitativos, observou-se que os investimentos sofreram o maior contingenciamento e/ou economia de despesas, embora, em termos absolutos, as despesas com pessoal tenham sido as que obtiveram o maior volume de reduções. Ainda, aferiu-se que a maior parte das restrições orçamentárias e as conseguintes mitigações e/ou eliminações de atividades e programas organizacionais contribuíram para o aperfeiçoamento da gestão da ALMG. Uma cultura de planejamento, de austeridade fiscal e de otimização de processos foi e está sendo implementada na Casa Legislativa.

O corrente trabalho não esgota as possibilidades de pesquisa sobre contingenciamento orçamentário, haja vista ser esse um fenômeno que impacta o planejamento estratégico, o processo de tomada de decisões e o controle dos gastos das organizações públicas e privadas. Além disso, tal tema reflete o atual cenário político, econômico e fiscal do Brasil.

8 – Referências

ALVES NETO, José. *Princípios Orçamentários:* Uma análise no contexto das constituições e de leis orçamentárias federais. 2006. 55 fls. Trabalho de conclusão de curso (Especialização em Orçamento e Contabilidade Pública) – Universidade de Brasília, Brasília, 2006.

BEZERRA FILHO, João Eudes. *Orçamento aplicado ao setor público:* Abordagem simples e objetiva. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2013. 278 pp.

BRASIL. ADCT (1988). *Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.* Brasília: Senado Federal, 2013.

_____. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil.* Brasília: Senado Federal, 2013.

_____. 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.* Brasília, 1964. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320.htm>. Acesso em: 21 nov. 2015.

_____. 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.* Brasília, 2000. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 20 nov. 2015.

_____. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. *Manual de contabilidade aplicada ao setor público.* Brasília: STN, 2015.

_____. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. *Receitas públicas: Manual de procedimentos: aplicado à União, Estados, Distrito Federal e Municípios.* Brasília: STN, 2005.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *O que é contingenciamento?* Disponível em: < http://www.planejamento.gov.br/servicos/faq/orcamento-da-uniao/elaboracao-e-execucao-do-orcamento/o-que-e-contingenciamento>. Acesso em: 15 dez. 2015.

_____. Orçamento Federal. *Glossário.* Disponível em: <http://www.orcamentofederal.gov.br/glossario-1/glossario_view?letra=D>. Acesso em: 03 jan. 2016.

_____. Portaria nº 42, de 14 de abril de 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.* [Brasília], 1999. Disponível em: <http://www3.tesouro.gov.br/legislacao/download/contabilidade/portaria42.pdf>. Acesso em: 20 dez. 2015.

_____. Tesouro Nacional. *Conceitos de Resultado Nominal.* Disponível em: <http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/series_temporais/principal.aspx?subtema=5#ancora_consulta>. Acesso em: 02 fev. 2016.

DEBUS, Ilvo; NASCIMENTO, Edson Ronaldo. Entendendo a Lei de Responsabilidade Fiscal: LC 101 de 4 de maio de 2000. *Revista Jurídica Virtual,* Brasília, v. 03, n. 24, mai. 2001. Disponível em: <https://revistajuridica.presidencia.gov.br/index.php/saj/article/view/1084/0>. Acesso em: 13 jan. 2016.

DUARTE, Geraldo. *Dicionário de Administração.* 3 ed. Fortaleza: Realce, 2009. 626 pp.

GALHARDO, José Antônio Gouvêa. *Os reflexos do contingenciamento orçamentário e financeiro da União sobre a gestão dos administradores:* um estudo exploratório a partir dos julgamentos do Tribunal de Contas da União dos exercícios de 2001 a 2006. 2008. 297 fls. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) – Fundação Escola de Comércio Álvares Penteado – FECAP, São Paulo, 2008.

GIACOMONI, James. *Orçamento Público.* 16 ed. São Paulo: Atlas, 2012. 400 pp.

MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais. *Assembleia de Minas, poder e voz do cidadão.* Disponível em: < https://www.almg.gov.br/home/index.html>. Acesso em: 11 jan. 2016.

_____. Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais. *Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado.* Disponível em: < http://www.almg.gov.br/acompanhe/planejamento_orcamento_publico/pmdi/>. Acesso em: 17 abr. 2016.

_____. Constituição (1989). *Constituição do Estado de Minas Gerais.* Belo Horizonte, 2016. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/

opencms/export/sites/default/consulte/legislacao/Downloads/pdfs/ConstituicaoEstadual.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2016.

_____. Deliberação nº 2.610, de 02/03/2015. *Dispõe sobre a estrutura orgânica da Assembleia Legislativa.* Belo Horizonte, 2015. Disponível em: < https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DLB&num=2610&comp=&ano=2015>. Acesso em: 05 fev. 2016.

_____. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais. *Planejamento e Orçamento.* Disponível em:< http://www.planejamento.mg.gov.br/planejamento-e-orcamento>. Acesso em: 12 fev. 2016.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo.* 17 ed. São Paulo: Malheiros, 2004. 960 pp.

MOURA E SOUZA, Marcos. *Pimentel: Estado de MG precisa ser enxugado para caber em orçamento.* Belo Horizonte: Valor Econômico, 2016. Disponível em: <http://www.valor.com.br/brasil/4449082/pimentel-estado-de-mg-precisa-ser-enxugado-para-caber-em-orcamento>. Acesso em: 17 abr. 2016.

NÓBREGA, Marcos. *Lei de Responsabilidade Fiscal e Leis Orçamentárias.* São Paulo: Juarez de Oliveira, 2002. 232 pp.

SILVA, Gustavo Bicalho Ferreira da; MARQUES, Marcelo Barros. *O contingenciamento e seus reflexos no planejamento das ações governamentais.* Disponível em: < http://www.dinamicapublica.com.br/Artigos/artigo_dinamica08.pdf>. Acesso em: 17 abr. 2016.