

Luiza Cristina de Almeida

**O CONTINGENCIAMENTO ORÇAMENTÁRIO E OS EFEITOS DESTE 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

Belo Horizonte

2016

Luiza Cristina de Almeida

**O CONTINGENCIAMENTO ORÇAMENTÁRIO E OS EFEITOS DESTE 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

Trabalho de Conclusão de Curso (TCC)  
apresentado à Fundação João Pinheiro como  
requisito para conclusão do Curso de  
Especialização em Administração Pública  
(PROAP XII).

Orientadora: Professora Isabella Virgínia  
Freire Biondini

Belo Horizonte

2016

A447c

Almeida, Luiza Cristina de.

O contingenciamento orçamentário e os efeitos deste 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. -- 2016.

69 pp.: il.

Monografia (Programa de Especialização em Administração Pública) – Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Fundação João Pinheiro.

Orientador(a): Isabella Virgínia Freire Biondini

Referência: 66-67

1. Orçamento público – Minas Gerais. 2. Assembleia Legislativa – Minas Gerais. 3. Lei orçamentária – Minas Gerais. 4. Receita pública – Minas Gerais. 5. Despesa pública – Minas Gerais. I. Biondini, Isabella Virgínia Freire. II. Título.

CDU 336.12(815.1)

Luiza Cristina de Almeida

Trabalho de Conclusão de Curso (TCC) apresentado à Fundação João Pinheiro como requisito para conclusão do Curso de Especialização em Administração Pública (PROAP XII).

---

Orientadora: Professora Isabella Virgínia Freire Biondini

---

Avaliador:

---

Avaliador:

Belo Horizonte, \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2016

## RESUMO

Este trabalho tem como foco a análise dos efeitos causados à gestão da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais nos exercícios financeiros de 2013, 2014 e 2015 pelo contingenciamento orçamentário. 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 ou mitigando atividades e programas anteriormente delineados. O objetivo geral deste trabalho está em avaliar as implicações decorrentes do contingenciamento orçamentário na gestão da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais nos exercícios financeiros de 2013, 2014 e 2015. A justificativa do tema reside no fato de o contingenciamento impactar impositivamente órgãos e entidades públicos à redução de gastos e ao 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 de algumas das áreas pertencentes à estrutura organizacional da referida 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 da 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.**

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	7
<b>2 ORÇAMENTO PÚBLICO</b> .....	10
<b>2.1 Leis orçamentárias</b> .....	12
<b>2.1.1 Leis orçamentárias do Estado de Minas Gerais</b> .....	17
<b>2.1.2 Autonomia do Poder Legislativo estadual na elaboração das próprias leis orçamentárias</b> .....	18
<b>2.2 Princípios orçamentários</b> .....	19
<b>2.2.1 Princípio da Unidade</b> .....	20
<b>2.2.2 Princípio da Universalidade</b> .....	21
<b>2.2.4 Princípio da Anualidade ou Periodicidade</b> .....	22
<b>2.2.5 Princípio da Não Afetação das Receitas</b> .....	23
<b>2.2.6 Princípio da Discriminação ou Especialização</b> .....	24
<b>2.2.7 Princípio da Exclusividade</b> .....	24
<b>2.2.8 Princípio da Clareza</b> .....	25
<b>2.2.9 Princípio da Publicidade</b> .....	25
<b>2.2.10 Princípio da Exatidão</b> .....	26
<b>2.2.11 Princípio do Equilíbrio</b> .....	26
<b>2.2.12 Princípio da Programação</b> .....	27
<b>3 RECEITAS E DESPESAS PÚBLICAS</b> .....	28
<b>3.1 Receita pública</b> .....	28
<b>3.2 Despesa pública</b> .....	30
<b>4 CONTINGENCIAMENTO DE DESPESAS PÚBLICAS</b> .....	34
<b>5 ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MINAS GERAIS</b> .....	38
<b>5.1 A estrutura organizacional da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais</b> .....	38
<b>6 Implicações do contingenciamento orçamentário na gestão da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais durante os exercícios financeiros de 2013, 2014 e 2015...</b>	45
<b>6.1 Metodologia</b> .....	45

<b>6.2 Análise da execução orçamentária da ALMG nos exercícios financeiros de 2013, 2014 e 2015 .....</b>	<b>47</b>
<b>6.3.1 Implicações do contingenciamento orçamentário na Diretoria de Comunicação Institucional (DCI).....</b>	<b>54</b>
<b>6.3.2 Implicações do contingenciamento orçamentário na Gerência-Geral de Suporte Logístico (GSL).....</b>	<b>56</b>
<b>6.3.3 Implicações do contingenciamento orçamentário na Diretoria de Planejamento e Coordenação (DPC).....</b>	<b>57</b>
<b>6.3.4 Implicações do contingenciamento orçamentário na Diretoria de Recursos Humanos (DRH) .....</b>	<b>59</b>
<b>7 Considerações finais.....</b>	<b>62</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>66</b>
<b>APÊNDICE A.....</b>	<b>68</b>

## 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/ou de outras vicissitudes compelem os gestores públicos à alteração do planejamento estratégico da organização, com vistas tanto à uma adequação à nova realidade orçamentária do órgão ou da entidade quanto ao atendimento do disposto no art. 9<sup>a</sup> da Lei Complementar nº 101/2000, Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)<sup>1</sup>. Tal alteração no planejamento organizacional implica, muitas vezes, em mitigação e/ou eliminação de programas e políticas públicas, supressão de licitações e contratações públicas, redução de atividades de treinamento e desenvolvimento de servidores, entre outros.

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. Entes políticos e administrativos, das três esferas de governo, continuamente veem-se enfrentando problemas relacionados ao contingenciamento orçamentário<sup>2</sup>.

O presente trabalho teve 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 destas, impostas nos últimos anos a tal organização do setor público. Indagou-se, diante do atual quadro brasileiro de restrição orçamentária e contingenciamento de despesas, quais foram os efeitos decorrentes do contingenciamento do orçamento estadual de Minas Gerais, nos exercícios de 2013, 2014 e 2015, na gestão da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais.

---

<sup>1</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 subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

<sup>2</sup> 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 segurança e saúde. “Os maiores estão na rubrica ‘encargos gerais da Fazenda (R\$ 402,7 milhões), ‘reserva de contingência’ (R\$ 378,2 milhões) e ‘setor segurança’ (R\$ 360,3 milhões). A Saúde aparece em quarto lugar com um corte de R\$ 198,9 milhões”. (Moura e Souza, 2016)

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 órgãos da Secretaria da ALMG foram mais influenciados pelo contingenciamento de despesas, bem como quais atividades e programas organizacionais foram mitigados e/ou eliminados em virtude das restrições orçamentárias impostas.

A importância desta pesquisa reside no fato de a identificação, na gestão dos órgãos e entidades públicos, das consequências decorrentes do contingenciamento orçamentário ser relevante para o estabelecimento de formas alternativas de atuação organizacional. Como o contingenciamento de despesas influi, de forma impositiva, nos órgãos e nas entidades do setor público, sejam estes a nível federal, estadual ou municipal, cabe aos gestores públicos realizar cortes de gastos e buscar alternativas para o atendimento das principais demandas organizacionais.

O objetivo principal deste trabalho foi avaliar os efeitos decorrentes, em maior ou menor grau, do contingenciamento do orçamento de Minas Gerais, nos exercícios de 2013, 2014 e 2015, na gestão da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais. Para o alcance desse objetivo geral, foi necessário, primeiramente, estudar e analisar os objetivos específicos. Foram eles: expor conceitos relacionados a orçamento público e estrutura organizacional; apresentar a estrutura organizacional e as atribuições de alguns dos órgãos da Secretaria da ALMG e; conhecer e apresentar o contingenciamento do orçamento da ALMG nos exercícios de 2013, 2014 e 2015.

Para a elaboração do presente estudo partiu-se da suposição de que, em virtude do orçamento público de Minas Gerais ter sofrido relevante contingenciamento nos exercícios de 2013, 2014 e 2015, uma redução impositiva de despesas foi observada na gestão da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais. Esta redução de custos impossibilitou a realização de parte das atividades e dos programas previstos no planejamento organizacional da ALMG, o que comprometeu negativamente a capacidade operacional e a gestão administrativa deste órgão do Legislativo.

Com relação à metodologia, utilizou-se o método indutivo, uma vez que, a partir da observação de um caso particular, esperou-se obter generalizações. Em relação ao método de procedimento tratou-se de um trabalho monográfico, do tipo teórico-prático. 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 da ALMG foram realizadas entrevistas individuais com os gestores das áreas mais afetadas pelo contingenciamento orçamentário.

Para a realização das entrevistas, foi utilizado um questionário de perguntas dissertativas, em que o gestor teve a possibilidade de oferecer respostas detalhadas, conforme suas observações e experiências. Foram levantadas, nas entrevistas individuais, as principais implicações ocasionadas, na ALMG, pelo contingenciamento do orçamento nos exercícios de 2013, 2014 e 2015.

Após a fase de entrevistas, foram coletados e analisados os dados e as informações nela obtidas. Tais dados e informações foram fundidos aos dados orçamentários coletados e permitiram realizar um mapeamento dos principais efeitos decorrentes do contingenciamento do orçamento estadual de Minas Gerais, nos exercícios de 2013, 2014 e 2015, na gestão da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais.

Com relação à estrutura da monografia, esta está organizada em capítulos, nos quais o primeiro compreende esta introdução. No segundo capítulo é apresentado o referencial teórico de orçamento público. Nesse sentido, procurou-se revisar os principais conceitos de orçamento público, o contexto histórico do orçamento brasileiro e as três peças orçamentárias previstas na Constituição da República de 1988<sup>3</sup> e na Constituição do Estado de Minas Gerais de 1989, além dos principais princípios orçamentários.

O terceiro capítulo versa sobre as receitas e as despesas públicas. Apresenta, além dos conceitos gerais de receitas e despesas, as classificações e categorias previstas na Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964 – Lei das Finanças Públicas – e que serão utilizadas na fase de análise de dados do corrente trabalho.

No quarto capítulo são discutidos os principais conceitos e procedimentos inerentes ao contingenciamento de despesas. Ademais, explicita-se a legislação fundamental para a aplicação e o funcionamento da técnica do contingenciamento no processo brasileiro de execução orçamentária.

No quinto capítulo discorre-se sucintamente sobre a estrutura organizacional da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, bem como sobre as atribuições de alguns dos órgãos integrantes da Secretaria da ALMG. O sexto capítulo, por sua vez, possui a descrição do método de pesquisa proposto, a análise dos dados quantitativos e a análise

---

<sup>3</sup> Cabe mencionar que as três peças orçamentárias previstas na Constituição da República de 1988 foram instituídas para serem implementadas a nível federal. Os níveis estaduais e municipais seguem, respectivamente, o disposto nas Constituições Estaduais e Leis Orgânicas Municipais, que disciplinam o processo orçamentário de forma semelhante à Constituição da República, com peças possuidoras das mesmas características que as previstas na CRFB/88.

dos dados e informações coletados nas entrevistas realizadas. O Capítulo 7 encerra o conteúdo do corrente estudo, dispondo as conclusões obtidas com base nos resultados alcançados.

## 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. Assim dispunha o art. 12 da Carta Magna inglesa:

Art. 12. Nenhum tributo ou auxílio será instituído no Reino, senão pelo seu conselho comum, exceto com o fim de resgatar a pessoa do Rei, fazer seu primogênito cavaleiro e casar sua filha mais velha uma vez, e os auxílios para esse fim serão razoáveis em seu montante.

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<sup>4</sup> e o orçamento moderno<sup>5</sup>, 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. “A partir de suas características como documento de ‘antecipação’, o orçamento representaria a própria programação de trabalho do governo.” (GIACOMONI, 2012, p.58)

No Brasil, a primeira exigência de um orçamento público formal deu-se com o advento da Constituição Imperial de 1824, em que estava disposto no art. 172:

Art. 172. O ministro de Estado da Fazenda, havendo recebido dos outros ministros os orçamentos relativos às despesas das suas repartições, apresentará na Câmara dos Deputados anualmente, logo que esta estiver reunida, um balanço geral da receita e despesa do Tesouro Nacional do ano antecedente e igualmente o orçamento geral de todas as despesas públicas do ano futuro e da importância de todas as contribuições e rendas públicas. (GIACOMONI, 2012, p. 48)

---

<sup>4</sup> 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.

<sup>5</sup> O orçamento moderno é considerado um modelo “ideal” de orçamento. Portanto, inatingível.

Tal dispositivo, no entanto, mostrou-se avançado para a época, o que ocasionou, nos primeiros anos após a promulgação da Constituição de 1824, dificuldades para a implementação do orçamento. Apenas em 15 de dezembro de 1830 o primeiro orçamento público brasileiro foi formalmente aprovado. Ele “fixava a despesa e orçava a receita das antigas províncias para o exercício de 1º-7-1831 a 30-6-1832.” (GIACOMONI, 2012, p.41)

Em 1891, após a Proclamação da República, adveio uma nova Constituição, que promovia alterações importantes no processo orçamentário brasileiro. Como exemplos dessas mudanças teve-se a transferência para o Congresso Nacional da função privativa de elaboração do orçamento, bem como a instituição de um Tribunal de Contas auxiliar do Congresso Nacional no controle das contas públicas.

Na Constituição Brasileira de 1934, o orçamento público adquiriu maior destaque, com uma seção própria de normatização. A partir desse período, o orçamento adquiriu algumas das características atuais, tais quais a de o Presidente da República ser o sujeito competente para a elaboração da proposta orçamentária, e a votação do orçamento competir ao Poder Legislativo. As Constituições posteriores, até 1988, incluíram ou excluíram normas relacionadas ao orçamento público, adequando a elaboração e a votação deste instrumento ao regime político predominante à época.

Com relação à Constituição da República de 1988 (CRFB/88), esta deu grande destaque à questão orçamentária, incluindo diversos incisos e parágrafos nos artigos normatizadores do orçamento público. De acordo com Giacomoni (2012, p. 45),

A seção Dos orçamentos, integrante do capítulo II – Das finanças públicas – compreende apenas cinco artigos, mas todos com inúmeros incisos e parágrafos, trazendo novos conceitos e regras, além de consagrar e confirmar princípios e normas já tradicionais.

Duas grandes inovações promovidas pela CRFB/88 foram a devolução ao Legislativo da vantagem de propor emendas ao projeto de lei orçamentária e a explicitação da intenção de universalidade orçamentária (GIACOMONI, 2012, p. 45). Além dessas, outra grande contribuição da CRFB/88 para o aperfeiçoamento do processo orçamentário brasileiro foi a instituição do Plano Plurianual (PPA) e da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

## 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 importantes leis orçamentárias - Plano Plurianual (PPA) e Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO). A Lei Orçamentária Anual (LOA), também evidenciada na CRFB/88, foi instituída pela Constituição de 1988.

No Capítulo II – Das Finanças Públicas, Seção II – Dos Orçamentos, art. 165, da CRFB/88, está disposto que “Leis de iniciativa 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 este 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 Plano Plurianual (PPA) foi uma inovação trazida pela Constituição da República de 1988. 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, segundo dispõe o art. 35, § 2º, I, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT):

I - o projeto do plano plurianual, para vigência até o final do primeiro exercício financeiro do mandato presidencial subsequente, será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa.

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 planejamento 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 Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual (NÓBREGA, 2002).

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (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<sup>6</sup>. 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”.

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 lei orçamentária anual, bem como maior transparência e planejamento ao processo orçamentário brasileiro. (NÓBREGA, 2002).

Sobre a busca da aplicabilidade, pelas leis de diretrizes orçamentárias, dos princípios da transparência e do planejamento na administração pública brasileira, oportuno é mencionar que estes, juntamente com o princípio do equilíbrio fiscal, são os preceitos basilares da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) - Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que visa a estabelecer normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, além de dar outras providências. Com relação ao princípio do planejamento,

---

<sup>6</sup> Constituição Federal de 1988, art. 165, § 2º.

explicitado no art. 174 da CRFB/88<sup>7</sup>, a LRF dispôs um capítulo específico para tratar deste tema, a saber, o Capítulo II – Do Planejamento, que compreende, entre outras, a seção responsável por dispor sobre a Lei de Diretrizes Orçamentárias (Seção II), fato que mostra a preocupação do legislador em inserir disposições relativas à LDO dentro do capítulo que trata do planejamento. Quanto à transparência, esta tem como objetivo possibilitar à sociedade o conhecimento, a compreensão e o controle das contas públicas, e torna-se possível por meio da existência de instrumentos catalisadores da transparência pública. Exemplos de instrumentos<sup>8</sup> são os mencionados no art. 48 da LRF:

Art. 48 São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, **orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias**; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante: I - incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, **lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos**. (destaque nosso)

Ainda com relação à LDO, cabe mencionar duas inovações apresentadas por esta peça orçamentária e que representam a junção dos princípios de planejamento e transparência: o Anexo de Metas Fiscais e o Anexo de Riscos Fiscais. Ambos estão previstos no art. 4º, § 1º e § 4º, respectivamente, da LRF:

Art. 4º A lei de diretrizes orçamentárias atenderá ao disposto no § 2º do art. 165 da Constituição e:

(...)

§ 1º **Integrará o projeto de lei de diretrizes orçamentárias Anexo de Metas Fiscais**, em que serão estabelecidas metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes.

(...)

§ 3º **A lei de diretrizes orçamentárias conterá Anexo de Riscos Fiscais**, onde serão avaliados os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, informando as providências a serem tomadas, caso se concretizem. (destaque nosso)

---

<sup>7</sup> Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.

<sup>8</sup> Os arts. 9º, § 4º, e 49 da LRF também fazem referência a instrumentos de transparência pública.

O Anexo de Metas Fiscais, conforme se depreende do dispositivo em comento, tem a função de estabelecer, com base em anos anteriores, metas financeiras em relação à receita, à despesa, aos resultados nominal e primário e ao montante da dívida pública a serem atingidas pelo ente público. Constitui-se em um parâmetro para o planejamento de médio prazo, posto que, em relação à LDO e à LOA (peças orçamentárias anuais), o Anexo de Metas Fiscais contempla um horizonte maior de planejamento, a saber, de três anos.

Importante é explicitar os conceitos de resultado primário e resultado nominal. Segundo o Portal do Orçamento Federal (BRASIL, 2015), o resultado primário “é definido pela diferença entre receitas e despesas do governo, excluindo-se da conta as receitas e despesas com juros. Caso essa diferença seja positiva, tem-se um ‘superávit primário’; caso seja negativa, tem-se um ‘déficit primário’”. O resultado primário tem a característica de ser um importante e necessário indicador da situação fiscal do ente, uma vez que indica a disponibilidade financeira de um governo e sua capacidade de arcar com o pagamento dos juros sobre a dívida. Por sua vez, o resultado nominal representa “o balanço entre as receitas totais e as despesas totais, e corresponde à necessidade de financiamento do setor público (NFSP)” (BRASIL, 2015). Quando as metas de resultado primário e nominal não são atingidas pelo ente, o gestor público incorre ao uso da técnica do contingenciamento de despesas.

O Anexo de Riscos Fiscais, por sua vez, é compreendido por previsões de passivos contingentes, a saber, passivos decorrentes de alterações no contexto econômico ou de sentenças judiciais nas quais o poder público seja derrotado, que comprometam, quando de sua ocorrência, o equilíbrio fiscal do ente. Constitui-se, o Anexo de Riscos Fiscais, em obrigações incertas dependentes de situação futura (NÓBREGA, 2002).

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”.

Por fim, a terceira, mas não menos importante, peça orçamentária, a saber, a Lei Orçamentária Anual (LOA), que está prevista no inciso III do art. 165 da CRFB/88, 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<sup>9</sup>.

Ainda disposto 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 casos 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<sup>10</sup>, os chamados Decretos de Contingenciamento<sup>11</sup>.

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<sup>12</sup> 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 do corrente trabalho aborda as leis orçamentárias previstas na atual Constituição do Estado de Minas Gerais (CE/89).

---

<sup>9</sup> 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.

<sup>10</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 subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

<sup>11</sup> O conceito de Decreto de Contingenciamento será abordado no Capítulo 4 do corrente trabalho.

<sup>12</sup> 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”.

### 2.1.1 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 vigência 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.

Algumas disposições sobre o PPAG estão arroladas no art. 154 da CE/89, a saber:

Art. 154 – A lei que instituir o **plano plurianual de ação governamental** estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da Administração Pública para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

Parágrafo único – **O plano plurianual** e os programas estaduais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição serão elaborados em consonância com o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado e submetidos **à apreciação da Assembleia Legislativa**. (destaque nosso)

Apesar de possuir vigência de quatro anos, o PPAG é revisto anualmente, com vistas à uma permanente 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 Lei de Diretrizes Orçamentárias (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 vigor no ano seguinte. Sobre a LDO assim dispõe o art. 155 da CE/89:

Art. 155 – A Lei de Diretrizes Orçamentárias, compatível com o plano plurianual, compreenderá as metas e prioridades da Administração Pública Estadual, incluirá as despesas correntes e de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais.

Já a Lei Orçamentária Anual (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 acordo com o § 2º do art. 157 da CE/89, de, em compatibilização com o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado<sup>13</sup>, reduzir desigualdades entre as regiões do Estado, segundo critérios populacionais.

A LOA do Estado de Minas Gerais, diferentemente da LOA prevista na CF/88, é composta por dois orçamentos, quais sejam, “o orçamento fiscal referente aos Poderes do Estado, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta”<sup>14</sup> e “o orçamento de investimento das empresas em que o Estado, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto”<sup>15</sup>. A LOA é encaminhada pelo Poder Executivo à Assembleia Legislativa para aprovação até o dia 30 de setembro de cada ano.

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

O Poder Legislativo estadual, representado pelas Assembleias Legislativas, é o poder que 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

---

<sup>13</sup>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. O atual PMDI, com vigência entre os anos de 2016 e 2027 e regido pela Lei nº 21.967, de 12 de janeiro de 2016, contém, entre outros dados e informações: o perfil dos 17 Territórios de Desenvolvimento do Estado; os eixos centrais das políticas públicas, quais sejam, Desenvolvimento Produtivo, Científico e Tecnológico, Infraestrutura e Logística, Saúde e Proteção Social, Segurança Pública, e Educação e Cultura; e sugestões apresentadas pela população nos Fóruns Regionais de Governo.

<sup>14</sup>Constituição do Estado de Minas Gerais de 1989, art. 157, I.

<sup>15</sup>Constituição do Estado de Minas Gerais de 1989, art. 157, II.

orçamentárias<sup>16</sup>, as Assembleias Legislativas também são responsáveis por elaborar seus próprios orçamentos anuais. É o que se depreende do art. 156, caput, da Constituição do Estado de Minas Gerais de 1989, 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, a saber,

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.

Verifica-se que, em casos de restrição orçamentária, as Assembleias Legislativas, representantes do Legislativo estadual, embora não estejam sujeitas à limitações arbitrárias advindas do Poder Executivo, obrigam-se, em função do disposto na LRF, a, por conta própria e nos montantes necessários, 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 desta forma o gestor público terá como assegurar o cumprimento das metas fiscais definidas na LDO (DEBUS; NASCIMENTO, 2001) e o atendimento aos princípios orçamentários.

## 2.2 Princípios orçamentários

Princípio, segundo a clássica definição apresentada por Celso Antônio Bandeira de Mello, é, por definição,

mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas, compondo-lhes o espírito e servindo de critério para sua exata compreensão e inteligência, exatamente por definir a lógica e a racionalidade do sistema normativo, no que lhe confere a tônica e lhe dá sentido. (MELLO, 2004, p. 451).

---

<sup>16</sup>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, [...]”

Partindo-se do conceito de princípio, torna-se facilitado o entendimento da definição de princípios orçamentários. Estes são premissas que devem ser observadas quando da elaboração da proposta do orçamento. De acordo com Sanches (2004, p.277) *apud* Neto (2006, p.8), os princípios orçamentários são:

Um conjunto de proposições orientadoras que balizam processos e as práticas orçamentárias, com vistas a dar-lhes estabilidade e consistência, sobretudo no que se refere à sua transparência e ao seu controle pelo Poder Legislativo e pelas demais instituições da sociedade.

Embora sofram divergências doutrinárias quanto à sua estrutura e conceituação, os princípios orçamentários, em sua maioria, são aceitos e consagrados pela literatura atual (NETO, 2006, p. 8). Estão presentes, em maior ou menor grau, na Constituição Brasileira de 1988, na Lei nº 4.320/64<sup>17</sup>, no Decreto-Lei nº 200/67<sup>18</sup>, em algumas Leis de Diretrizes Orçamentárias e na Lei de Responsabilidade Fiscal. Nas próximas subseções serão explicitados o conceito e a utilidade dos princípios orçamentários de maior representatividade no processo orçamentário brasileiro.

### 2.2.1 Princípio da Unidade

O princípio da unidade estabelece que o orçamento público deve ser uno, isto é, deve existir apenas um único orçamento para cada ente da Federação em cada exercício financeiro. Estabelece ainda que todas as receitas e despesas dos órgãos e entidades públicos de um ente político devem estar contidas em apenas uma Lei Orçamentária, a fim de se evitar paralelismo de orçamentos. Está explicitamente previsto no art. 2º da Lei nº 4.320/64, 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, obedecidos os princípios de **unidade** universalidade e anualidade.” (destaque nosso)

O princípio da unidade orçamentária sofreu constantes violações ao longo da história. A existência de situações excepcionais, como guerras, crises econômicas, calamidades, etc., permitia o emprego de orçamentos especiais e, por conseguinte, paralelos ao ordinário. A descentralização administrativa, fortemente difundida pelo Decreto-Lei nº 200/67, caracterizada pela criação de entidades dotadas de autonomia financeira, também

---

<sup>17</sup>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.

<sup>18</sup>Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967: Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências.

contribuiu para a generalização da prática do paralelismo orçamentário. (GIACOMONI, 2012). Além disso, a existência, até o advento da CRFB/88, dos chamados orçamentos múltiplos do governo federal, a saber, os orçamentos fiscal, monetário e das estatais, teve relação direta com a não observância do princípio da unidade pela administração pública brasileira.

Uma solução encontrada pela doutrina para abranger as novas situações que surgiam no setor público brasileiro foi a reconceituação do princípio da unidade, que culminou na criação do princípio da totalidade. Esta premissa possibilitava a existência de múltiplos orçamentos elaborados independentemente e consolidados em apenas um, cuja finalidade seria possibilitar ao governo central uma visão conjunta das finanças públicas. É o que se verifica no disposto no art. 165, § 5º, da CRFB/88, segundo o qual o orçamento anual será integrado pelas seguintes partes: orçamento fiscal, orçamento de investimentos das empresas estatais e orçamento das entidades da seguridade social.

## 2.2.2 Princípio da Universalidade

O princípio da universalidade orienta a elaboração do orçamento público como uma peça que contenha todas as receitas e todas as despesas do Estado. Tal premissa, amplamente aplicada no atual processo orçamentário brasileiro, está prevista no art. 2º da Lei nº 4.320/64, segundo o qual “A lei do orçamento conterà a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômica financeira e o programa de trabalho do Governo, obedecidos os princípios de unidade **universalidade** e anualidade” (destaque nosso). Está também previsto nos arts. 3º e 4º da referida lei, que dispõem, respectivamente, “A Lei de Orçamentos compreenderá todas as receitas, inclusive as de operações de crédito autorizadas em lei” e “A Lei de Orçamento compreenderá todas as despesas próprias dos órgãos do Governo e da administração centralizada, ou que, por intermédio deles se devam realizar, observado o disposto no artigo 2º.”

O princípio da universalidade foi concebido com a finalidade de propiciar ao Poder Legislativo o conhecimento e o controle das operações orçamentárias do Executivo. Segundo Sebastião de Sant’Anna e Silva (1962) *apud* Giacomoni (2012), o princípio da universalidade possui as prerrogativas de possibilitar ao Legislativo ciência antecipada das receitas e despesas do governo e, assim, autorização devida às arrecadações e realizações; impedir ao Executivo a realização de qualquer operação sem prévia autorização parlamentar; e conhecer o exato montante das despesas programadas pelo governo, de forma a autorizar a arrecadação apenas das receitas necessárias e suficientes ao atendimento das despesas projetadas.

### 2.2.3 Princípio do Orçamento Bruto

O princípio do orçamento bruto é considerado premissa complementar ao princípio da universalidade, posto que orienta a discriminação, no orçamento público, das receitas e despesas pelos seus totais (valores brutos), sem quaisquer deduções. Está previsto no art. 6º da Lei nº 4.320/64, segundo o qual “Todas as receitas e despesas constarão da Lei do Orçamento pelos seus totais, vedadas quaisquer deduções”. Tal regra pretende impedir a inclusão, no orçamento, dos valores líquidos (saldo positivo ou negativo) resultantes do confronto entre as receitas e as despesas públicas.

### 2.2.4 Princípio da Anualidade ou Periodicidade

O princípio da anualidade, segundo Sanches (2004, p. 29) *apud* Neto (2006, p.10), constitui-se em:

Princípio orçamentário clássico, de origem inglesa, também denominado Princípio da Periodicidade, segundo o qual o orçamento público (estimativas da receita e fixação da despesa) deve ser elaborado por um período determinado de tempo (geralmente um ano), podendo este coincidir ou não com o ano civil.

Está previsto, juntamente com os princípios da unidade e da universalidade, no art. 2º da Lei nº 4.320/64, que dispõe: “A Lei do Orçamento conterá a discriminação da receita e despesa [...], obedecidos os princípios de unidade universalidade e **anualidade**” (destaque nosso). Também está presente nos arts. 165 e 167 da CRFB/88, que preveem, respectivamente, que leis de iniciativa do Poder Executivo deverão estabelecer orçamentos **anuais**, e que serão vedados o início de programas ou projetos não incluídos na lei orçamentária **anual**. (destaque nosso)

Importante mencionar que a anualidade do orçamento não coincide obrigatoriamente com o ano civil. Em alguns países, o exercício financeiro ocorre de 1º de julho a 30 de junho (Itália e Suécia), de 1º de abril a 31 de março (Inglaterra e Alemanha), de 1º de outubro a 30 de setembro (Estados Unidos). Fatores determinantes da variação do ano financeiro em face do ano civil são o tipo de economia que prepondera no país (agrícola ou industrial, por exemplo) e o período de funcionamento dos Legislativos (GIACOMONI, 2012).

No Brasil, a anualidade do orçamento coincide com o ano civil, a saber, 1º de janeiro a 31 de dezembro<sup>19</sup>.

### 2.2.5 Princípio da Não Afetação das Receitas

O Princípio da Não Afetação das Receitas reza que as receitas orçamentárias não podem sofrer vinculações para atender a certos e determinados gastos. Tal é a conceituação apresentada por Sanches (2004, p. 224) *apud* Neto (2006, p.14) ao tratar desta premissa: “Princípio orçamentário clássico, [...], segundo o qual todas as receitas orçamentárias devem ser recolhidas ao Caixa Único do Tesouro, sem qualquer vinculação em termos de destinação”. O objetivo desta regra é disponibilizar ao gestor público recursos não vinculados para o atendimento das despesas do órgão ou entidade.

No entanto, este princípio recebe pouca observância quando da elaboração das peças orçamentárias, uma vez que, além de alguns tipos de receitas serem naturalmente vinculados a determinadas despesas, como, por exemplo, as taxas e as contribuições, a própria legislação brasileira estabelece inúmeras exceções ao Princípio da Não Afetação das Receitas. É o que se verifica no art. 167, IV, da CRFB/88:

Art. 167. São vedados:

[...]

IV – a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159, a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde, para manutenção e desenvolvimento do ensino e para realização de atividades da administração tributária, como determinado, respectivamente, pelos arts. 198, §2º, 212 e 37, XXII, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8º, bem como o disposto no § 4º deste artigo;

Em face do excesso de vinculação de receitas e, por conseguinte, da rigidez orçamentária, posto que tais vinculações implicam em rigidez na alocação de recursos públicos, foi criado o mecanismo denominado Desvinculação das Receitas da União (DRU)<sup>20</sup>, que, segundo o sítio eletrônico do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, tem a

---

<sup>19</sup>Lei nº 4.320/64, art. 34: “O exercício financeiro coincidirá com o ano civil”.

<sup>20</sup>A DRU foi criada em 1994 com o nome de Fundo Social de Emergência (FSE) e passou a adotar a nomenclatura atual no ano de 2000. Sua finalidade é possibilitar ao governo a utilização discricionária de 20% de todos os tributos federais vinculados por lei em despesas consideradas prioritárias para o ente. Possui vigência até o ano de 2023.

função de permitir que parcela das receitas de impostos e contribuições não seja destinada compulsoriamente a determinado órgão, fundo ou despesa (BRASIL, 2015). Atualmente, a DRU é um mecanismo do governo federal.

### **2.2.6 Princípio da Discriminação ou Especialização**

O Princípio da Especialização prega a disposição das receitas e despesas no orçamento público de maneira discriminada e detalhada, de forma a possibilitar ao Legislativo conhecimento e controle sobre a origem e destinação dos recursos públicos. Segundo Giacomoni (2012, p. 77), “um orçamento altamente especificado fornece condições ideais para a fiscalização parlamentar, além de inibir a expansão das atividades governamentais, o que é bom, segundo os valores do *laissez-faire*”.

A necessidade de especificação orçamentária deve ser entendida sob diversos enfoques, quais sejam, entre outros, o administrativo, o contábil e o político. Deve possibilitar tanto o controle externo quanto o controle interno do ente, auxiliar no planejamento estratégico da organização, na avaliação econômica do impacto do gasto público, nos registros de contabilidade, etc. (GIACOMONI, 2012). A previsão deste princípio encontra-se nos arts. 5º e 15 da Lei nº 4.320/64, segundo os quais, “A Lei de Orçamento não consignará dotações globais destinadas a atender indiferentemente a despesas de pessoal, material, serviços de terceiros, transferências ou quaisquer outras [...]” (art. 5º), e “Na Lei de Orçamento a discriminação da despesa far-se-á no mínimo por elementos” (art. 15).

### **2.2.7 Princípio da Exclusividade**

O Princípio da Exclusividade teve sua origem na Constituição Brasileira de 1926, e perdurou em todas as demais. Na atual Constituição, está disposto no § 8º do 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 operação de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei.

A finalidade desse princípio é impedir que sejam inseridos no orçamento público matérias estranhas ao conteúdo financeiro da LOA, matérias essas rotuladas como

“caudas orçamentárias”, que foram utilizadas durante a Primeira República Brasileira como forma de se desfrutar da celeridade do processo orçamentário. De acordo com Silva (1962, p. 31) *apud* Neto (2006, p. 14), o Princípio da Exclusividade tem por objetivo “Disciplinar a votação do orçamento nas Assembleias Legislativas, impedindo que elas se utilizem de um processo legislativo mais rápido e sujeito a prazo fatais, para conseguirem a aprovação, sem maior exame ou discussão, de medidas estranhas à matéria financeira”.

### 2.2.8 Princípio da Clareza

Consoante o Princípio da Clareza, o orçamento público deve ser apresentado em linguagem clara e inteligível, de fácil compreensão para os indivíduos interessados em sua análise e de fácil controle para os parlamentares. Para Sanches (2004) *apud* Neto (2006), a clareza pode ser atingida quando da elaboração de uma LOA estruturada em categorias e elementos, seja de receitas, seja de despesas, que facilitem sua compreensão até mesmo para as pessoas de limitado conhecimento técnico em finanças públicas. No entanto, em virtude de ser um instrumento elaborado para o atendimento de diversas funções (econômica, administrativa, contábil), o orçamento público acaba por revestir-se de uma linguagem complexa, que torna o princípio da clareza de difícil aplicação prática.

### 2.2.9 Princípio da Publicidade

Conforme consta no caput do art. 37 da CRFB/88, “A administração pública direta e indireta [...] obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, **publicidade** e eficiência” (destaque nosso). O Princípio da Publicidade é, logo, um princípio direcionador de toda a administração pública, e não deixa de o ser, de igual forma, do processo de elaboração das peças orçamentárias. Tem como finalidade dar conhecimento e eficácia às realizações e determinações do Governo. Segundo Bezerra Filho (2013, p. 37), tal princípio “Determina que o conteúdo orçamentário seja divulgado pelos veículos oficiais de comunicação/divulgação, para conhecimento público e eficácia de sua validade, visto que esse é um princípio já exigido para todos os atos oficiais do governo”.

O Princípio da Publicidade pode ser interpretado também sob a ótica da transparência pública, uma vez que possibilita à sociedade conhecer, quando da publicação do orçamento e/ou dos relatórios de execução orçamentária, a destinação dada aos recursos

públicos arrecadados. A LRF discrimina alguns mecanismos de transparência pública disponíveis atualmente à sociedade civil.

### 2.2.10 Princípio da Exatidão

O Princípio da Exatidão, de acordo com Sanches (2004, p. 149) *apud* Neto (2006, p. 24), é tido como:

Princípio orçamentário, de natureza complementar, segundo o qual as estimativas orçamentárias devem ser tão exatas quanto possível, a fim de dotar o Orçamento da consistência necessária para que esse possa ser empregado como instrumento de gerência, de programação e de controle.

Esse princípio prega que na elaboração da proposta orçamentária questões técnicas e éticas devem ser priorizadas, seja por meio da utilização de dados e informações que comprovem a veracidade das estimativas de receitas e despesas, seja por meio do impedimento de práticas relacionadas à superestimativa de receitas públicas. Para Giacomoni (2012), a regra deve ser observada tanto pelos setores responsáveis pela formulação da política orçamentária quanto pelos setores encarregados da execução do orçamento público. Ainda, o superdimensionamento dos recursos públicos, prática difundida no Brasil, configura grande desobediência ao princípio da exatidão.

### 2.2.11 Princípio do Equilíbrio

O Princípio do Equilíbrio orienta a igualdade financeira, na Lei Orçamentária Anual, entre receitas e despesas. Ou seja, em um exercício financeiro, “o montante da despesa autorizada não poderá ser superior ao total de receitas estimadas para o mesmo período” (BEZERRA FILHO, 2013, p. 36). Tal princípio, desde a Constituição de 1967, tem recebido tratamento, ora explícito ora implícito, pela legislação brasileira<sup>21</sup>, representando até a atualidade uma ferramenta essencial para o controle dos gastos governamentais.

---

<sup>21</sup>Um exemplo de explicitação do princípio do equilíbrio na legislação brasileira encontra-se no § 1º, do art. 1º, da LRF, que assim dispõe: A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o **equilíbrio das contas públicas**, mediante o cumprimento de metas de resultado entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, de seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito,

### 2.2.12 Princípio da Programação

Em virtude dos crescentes encargos dos governos e da escassez e limitação dos recursos públicos, os orçamentos passaram a ser orientados também pelo Princípio da Programação. Esta premissa orienta a elaboração da LOA em programas, de forma que a programação de trabalho do governo esteja representada no orçamento público mediante os objetivos e as metas pretendidos, bem como por intermédio dos meios (projetos e atividades) necessários ao alcance de tais objetivos e metas. O orçamento, então, além de ser utilizado como um instrumento de autorização e controle parlamentar, passou a ser utilizado também como auxiliar à administração dos órgãos e entidades públicos, tornando-se importante técnica de ligação entre planejamento e gerência (Giacomoni, 2012).

Diante de todo o exposto, infere-se que o processo orçamentário brasileiro sujeita-se aos ditames dos princípios orçamentários. A classificação das receitas e das despesas públicas não foge à regra. O próximo capítulo aborda esta classificação, necessária ao entendimento do Capítulo 6 do corrente trabalho, qual seja, o de análise dos dados e das informações coletados.

---

inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar. (destaque nosso)

### 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 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, segundo o qual “A Lei do Orçamento conterà 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 Receita pública

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.

Bezerra Filho (2013, p. 83), ao discorrer sobre o tema dispõe que:

Os recursos recebidos necessários à efetivação das políticas públicas através dos programas de governo estabelecidos na LOA são chamados de receita orçamentária ou receita pública, considerada como o conjunto dos ingressos disponíveis para a cobertura das despesas orçamentárias e para as operações que, mesmo sem o ingresso de recursos, financiem despesas orçamentárias.

Para Hugh Dalton (1970) *apud* Giacomoni (2012, pp. 138 e 139), as receitas podem ser definidas *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 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 toda entrada de recursos financeiros nos cofres públicos e, portanto, ser de variada natureza e origem, ela necessita sofrer classificações. Conforme corrobora Giacomoni (2012, p. 139), a receita orçamentária, em obediência à norma geral brasileira, classifica-se por categoria econômica, por fontes e por instituição.

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<sup>22</sup>). Caso haja superávit do orçamento corrente<sup>23</sup>, as receitas correntes poderão financiar também as despesas de capital (investimentos, inversões financeiras e transferências de capital<sup>24</sup>). 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 ao atendimento, obrigatório, 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, de contribuição, patrimoniais, agropecuárias, industriais, de serviços, transferências correntes e outras receitas correntes<sup>25</sup>. 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<sup>26</sup>.

Na classificação institucional das receitas públicas, as receitas são demonstradas por entidades ou unidades orçamentárias, com o objetivo de evidenciar quais organizações públicas são detentoras das receitas. Segundo Giacomoni (2012, p. 145), as

---

<sup>22</sup>Lei nº 4.320/64, art. 12.

<sup>23</sup>Valor resultante do balanceamento dos totais de receitas e despesas correntes (Lei nº 4.320/64, art. 11, § 3º).

<sup>24</sup>Lei nº 4.320/64, art. 12.

<sup>25</sup>Lei nº 4.320/64, art. 11, § 4º.

<sup>26</sup>Lei nº 4.320/64, art. 11, § 4º.

modalidades da classificação institucional são: receitas do Tesouro, receitas diretamente arrecadadas por órgãos, unidades e fundos da administração direta e receitas de entidades, unidades e fundos da administração indireta. Logo, a classificação institucional visa a permitir a distinção entre recursos arrecadados pelo Tesouro Nacional e recursos arrecadados pela própria organização.

### 3.2 Despesa pública

Todo e qualquer gasto derivado de ações governamentais que visam a financiar programas e políticas públicas, 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)”. De acordo com o Manual de Despesa Nacional (BRASIL, 2015, p. 61), a despesa orçamentária “é o conjunto de dispêndios realizados pelos entes públicos para o funcionamento e manutenção dos serviços públicos prestados à sociedade.”

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, pp. 146-147) *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, a saber, institucional, funcional, por programas e segundo a natureza. A classificação institucional, também conhecida como departamental, 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 mostra-se essencial à fixação de responsabilidades, ao controle e à avaliação.

Na classificação institucional, as despesas são divididas em duas categorias: *órgão* e *unidade orçamentária*. A categoria *órgão* “corresponde ao maior nível de agregação de serviços ou atribuições dos Poderes Constituídos, dos Ministérios Públicos e Cortes de Contas” (BEZERRA FILHO, 2013, p. 137). Possui, segundo Giacomoni (2012, p. 91), “sentido

de órgão de Governo ou unidade administrativa”. Já o critério *unidade orçamentária* “corresponde ao nível intermediário e/ou final de agregação de serviços afins, a cargo de cada órgão” (BEZERRA FILHO, 2013, p. 138).

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. É obrigatória para todos os entes da Federação e possui 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”<sup>27</sup>. 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”<sup>28</sup>. Ela está representada em um nível inferior à função e evidencia a quais ações governamentais a despesa está vinculada.

Quanto à classificação programática, esta 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). Subdivide-se em quatro categorias, quais sejam, programa, projeto, atividade e operações especiais<sup>29</sup>.

O programa, instrumento de organização da ação governamental, intenta à materialização dos objetivos pretendidos, e é mensurado por meio dos indicadores 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,

---

<sup>27</sup>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.

<sup>28</sup>Portaria nº 42/1999, art. 1º, § 3º.

<sup>29</sup>GIACOMONI, 2012, p. 100.

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, a saber, 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 ou de capital. As despesas correntes são as destinadas à produção de bens e serviços correntes, e não contribuem, portanto, 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 outras 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 por 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, tem-se a categoria elementos de despesa, que, juntamente 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 tem-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 Lei Orçamentária Anual (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.

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. (destaque nosso)

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 deste 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, compulsoriamente 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; aquelas não previstas constitucionalmente ou legalmente como 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 este assunto, assim dispõem Silva e Marques (2011, p. 1):

A contenção compulsória dos gastos de governo recaem 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 tem 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 será 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. Conforme menciona Silva e Marques (2011, p.2):

Assim, os investimentos públicos, cuja principal característica é a realização de despesas em produtos que concorrerão para a expansão das ações de governo, que via de regra, geram a melhoria da prestação dos serviços públicos necessários ao atendimento dos anseios sociais, restam penalizados em função das demais despesas incomprimíveis.

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”. Além disso, ao recair sobre outras despesas discricionárias, tais quais as relacionadas a contratações públicas e a programas de treinamento e desenvolvimento, os entes políticos e administrativos ficam sujeitos a 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. Este decreto, expedido logo após a aprovação da LOA, é

estabelecido pelo Chefe do Poder Executivo<sup>30</sup> e visa a ajustar a execução da despesa às metas anuais previstas na LDO. Para tanto, ele desdobra em metas bimestrais a arrecadação anual estimada na LOA, de forma que tais metas sirvam de parâmetro à elaboração do cronograma mensal de desembolso. Ademais, o Decreto de Contingenciamento estabelece as regras para a liberação de recursos financeiros aos demais Poderes. O corrente trabalho analisará o contingenciamento orçamentário no âmbito do Poder Legislativo Estadual, mais especificamente, no âmbito da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais.

---

<sup>30</sup>O Chefe do Poder Executivo, em conjunto com técnicos do Ministério da Fazenda (MF) e do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), elabora o Decreto de Contingenciamento e o submete à apreciação da Casa Civil da Presidência da República.

## 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<sup>31</sup>. Atualmente a ALMG é composta por 77 deputados eleitos pelo voto popular.

Consoante dados obtidos no sítio eletrônico da ALMG, o órgão do Legislativo Estadual mineiro teve origem no ano de 1835 quando se instalou, em Minas Gerais, a Assembleia Legislativa Provincial, em substituição ao antigo Conselho Geral da Província de Minas Gerais. A Assembleia Legislativa Provincial perdurou até o ano de 1889. Já em 1891, após a elaboração do Decreto nº 802, de 4 de outubro de 1890, que oficializou o sistema bicameral nos Poderes Legislativos Estaduais, foi instalado o Congresso Constituinte Mineiro, composto pelo Senado Estadual e pela Câmara Legislativa. No ano de 1935, a Constituinte mineira (eleita em 1934) extinguiu o Senado e transformou a Câmara dos Deputados em Assembleia Legislativa. Dois anos após, no entanto, por força do golpe do Estado Novo, a Assembleia Legislativa foi fechada.

Em 16 de março de 1947 a Assembleia Legislativa foi novamente instalada em Minas Gerais. Contava com partidos políticos em sua maioria conservadores e dispunha de uma estrutura administrativa modesta, com ausência de gabinetes individuais e de um corpo técnico de auxílio aos deputados. Em 1972, foi inaugurado, na Rua Rodrigues Caldas, bairro Santo Agostinho, o Palácio da Inconfidência, para onde a Assembleia Legislativa foi transferida e onde funciona até os dias atuais. Atualmente a ALMG, que completou 180 anos em 2015, dispõe de informatização completa das atividades, de profissionalização de servidores, providos por meio de concurso público, e de órgãos internos reestruturados.

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

Estrutura organizacional pode ser compreendido como um conjunto ordenado de cargos, comunicações e tarefas representados de forma a demonstrar a divisão, a organização e a cooperação das atividades organizacionais. A representação gráfica de uma

---

<sup>31</sup>A relação completa das atribuições da ALMG consta dos arts. 61 e 62 da Constituição do Estado de Minas Gerais de 1989.

estrutura dá-se por meio dos organogramas, que, segundo Duarte (2009, p. 432), referem-se à demonstração “visual dos órgãos de uma empresa, de suas relações hierárquicas e de autoridade e das responsabilidades existentes entre eles”. Um organograma, portanto, representa graficamente a estrutura de uma organização, bem como as relações e inter-relações existentes, apresentando as linhas de autoridade, de hierarquia e de responsabilidade. A estrutura organizacional da ALMG está representada na Figura 1.

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



Fonte: Site eletrônico da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais ([www.almg.gov.br](http://www.almg.gov.br)).

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<sup>32</sup>, detalha a estrutura administrativa<sup>33</sup> e explicita as atribuições dos órgãos internos<sup>34</sup> da ALMG. Ademais, ela trata da criação de alguns órgãos internos<sup>35</sup> e da alteração denominacional<sup>36</sup> 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.

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](http://www.almg.gov.br)).

<sup>32</sup>Deliberação nº 2.610/15, art. 1º, caput e Anexo I.

<sup>33</sup>Deliberação nº 2.610/15, art. 2º, caput e Anexo II.

<sup>34</sup>Deliberação nº 2.610/15, art. 3º, caput e Anexo III.

<sup>35</sup>Deliberação nº 2.610/15, art. 3º, I, II e III.

<sup>36</sup>Deliberação nº 2.610/15, arts. 4º, 5º e 6º.

A Gerência-Geral de Imprensa e Divulgação (GID) possui as atribuições de, entre outras, promover e intermediar o relacionamento 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) possui 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 a, entre outras atribuições, gerir os contratos relativos a transporte de sinais e a manutenções preventiva e corretiva; supervisionar o funcionamento das estações da TV Assembleia instaladas na Capital e no interior do Estado; e 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 de, entre outras, processar a aquisição e a alienação de bens e a contratação de obras e serviços; e 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](http://www.almg.gov.br)).

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

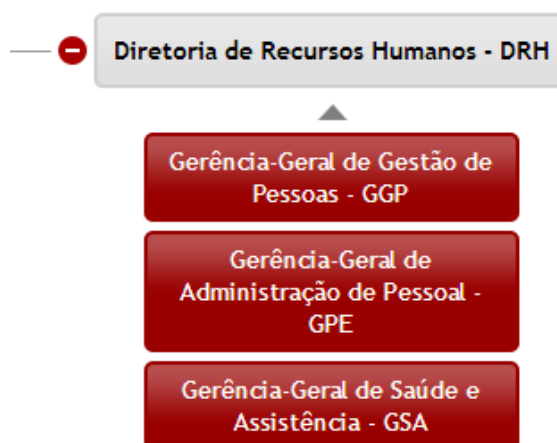
**Figura 4 – Diretoria de Planejamento e Coordenação e Gerências-Gerais**

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

A Gerência-Geral de Tecnologia da Informação (GTI) visa a, entre outras atribuições, 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 como atribuição 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 Administração 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](http://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; coordenar os processos de suprimento de pessoal na Assembleia, tais como seleção e concurso público; e 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**

A finalidade deste capítulo é, em um primeiro momento, descrever a metodologia utilizada no corrente trabalho. Posteriormente visa-se à apresentação da análise dos dados quantitativos coletados nos relatórios de execução orçamentária da ALMG e à apresentação das informações obtidas junto a alguns gestores da Assembleia Legislativa por meio de entrevistas individuais.

### **6.1 Metodologia**

Tendo em vista os objetivos deste trabalho, o método de abordagem utilizado foi o indutivo, uma vez que buscou-se alcançar uma generalização (as implicações, na gestão da ALMG, do contingenciamento de despesas) a partir de estudos específicos (entrevistas individuais com gestores de diferentes áreas da organização). Quanto ao método de procedimento, este constituiu-se em monográfico, posto que por meio de situações individuais obteve-se generalizações.

A pesquisa do corrente trabalho valeu-se de diferentes meios para a obtenção dos dados e das informações necessários ao atendimento dos objetivos propostos, o que a caracteriza como uma pesquisa do tipo exploratória. Inicialmente fez-se uso da pesquisa bibliográfica para a identificação dos fundamentos legais normatizadores tanto do processo orçamentário brasileiro quanto da criação, estrutura e funcionamento da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais. Utilizou-se de conceitos e conteúdos disponibilizados em livros, dicionários, artigos científicos, teses e bancos de dados da internet. Examinou-se a Constituição Federal de 1988 e a Constituição do Estado de Minas Gerais de 1989, além de leis ordinárias, leis complementares e deliberações.

Posteriormente, na fase de coleta de dados quantitativos, fez-se uso da pesquisa documental, uma vez que se coletou valores orçamentários de relatórios de execução financeira disponíveis no sítio eletrônico da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais ([www.almg.gov.br](http://www.almg.gov.br)). Utilizou-se também, no corrente trabalho, da pesquisa de campo (documentação direta), mediante a realização de entrevistas individuais com roteiro semiestruturado – quando é permitido ao entrevistado construir a resposta da melhor forma que lhe convier – a 3 (três) diretores e 1 (um) gerente-geral. Logo, a natureza da pesquisa é

quantitativa (análise de valores disponíveis em relatórios de execução orçamentária) e qualitativa (análise de dados e informações obtidos em entrevistas individuais realizadas).

Foi necessário, para a realização deste trabalho, a delimitação do universo a ser pesquisado e a conseguinte seleção da amostra. Com relação à análise dos relatórios de execução orçamentária da ALMG, optou-se por coletar dados dos relatórios referentes aos 3 (três) últimos exercícios financeiros encerrados, a saber, 2013, 2014 e 2015. Tal escolha deveu-se ao fato de o contingenciamento orçamentário nos níveis federal, estadual e municipal ter se intensificado nos anos recentes. Com relação à realização das entrevistas, estas foram feitas com os principais gestores da Diretoria de Comunicação Institucional, da Gerência-Geral de Suporte Logístico, da Diretoria de Planejamento e Coordenação e da Diretoria de Recursos Humanos, todas componentes da Secretaria da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, situada na cidade de Belo Horizonte. A escolha destas quatro áreas organizacionais deveu-se ao fato de elas serem responsáveis por executar, em sua grande maioria, as despesas tidas como discricionárias e, portanto, suscetíveis ao contingenciamento orçamentário.

Os dados quantitativos coletados dos relatórios de execução orçamentária da ALMG denominados “Demonstração da Execução Orçamentária da Despesa por Grupo de Despesa” foram tratados, analisados e dispostos em tabela e gráficos na Subseção 6.2 deste Capítulo. As quatro entrevistas foram realizadas nos dias 22 e 23 de março de 2016. Todas foram agendadas previamente por telefone, momento em que se informou o objetivo da pesquisa, e realizadas individual e presencialmente. O roteiro de entrevista (Apêndice A) contemplou questões relacionadas às restrições orçamentárias impostas à ALMG nos três últimos exercícios financeiros encerrados, bem como as implicações destas. Os resultados das entrevistas estão na Subseção 6.3 do presente Capítulo.

Com relação às limitações deste trabalho, estas 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, junto à Assembleia Legislativa, os exatos valores do contingenciamento de despesas ocorrido nos exercícios financeiros de 2013, 2014 e 2015, os dados coletados dos relatórios de execução orçamentária disponíveis no sítio eletrônico da ALMG não especificam de forma clara o real valor 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 decorrência de possíveis economias de recursos realizadas pela Assembleia Legislativa e/ou a valores contingenciados no correspondente exercício financeiro.

## 6.2 Análise da execução orçamentária da ALMG nos exercícios financeiros de 2013, 2014 e 2015

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 no exercício financeiro de 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, de acordo com o disposto na coluna (A) da Tabela 1, 61,15% do total contingenciado e/ou economizado no ano (R\$ 21,06 milhões). 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.

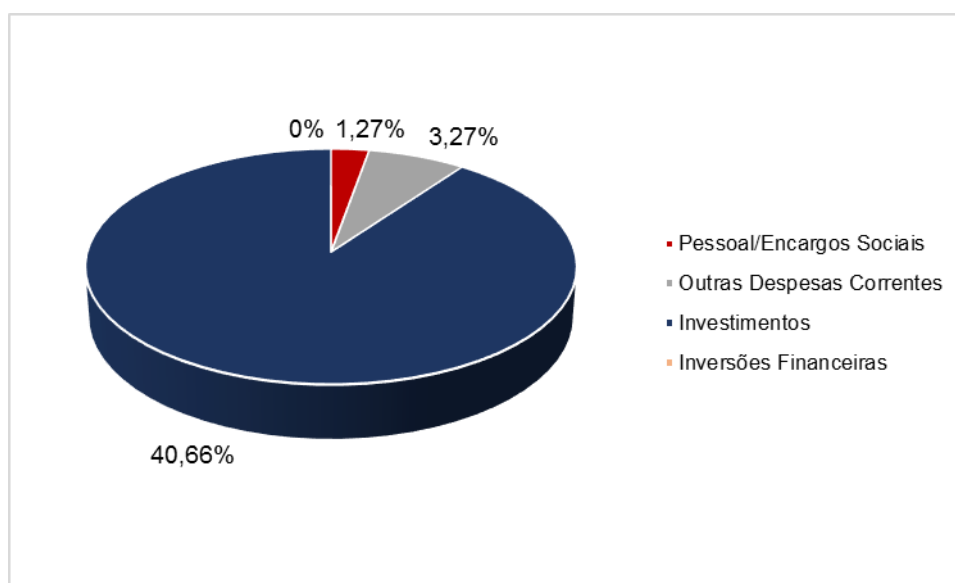
O segundo grupo de despesa com maior contingenciamento e/ou economia de recursos financeiros foi o grupo “Outras Despesas Correntes”, que compreende, a título de exemplo, despesas com serviços de terceiros (pessoa física e/ou pessoa jurídica), diárias e serviços de consultoria. Apresentou, entre o disponível 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 correspondeu 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 milhões, correspondentes a 9,35% do montante inicial de gastos previstos para este grupo naquele ano. 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 fazer referência à 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.

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 – Minas Gerais – 2013**

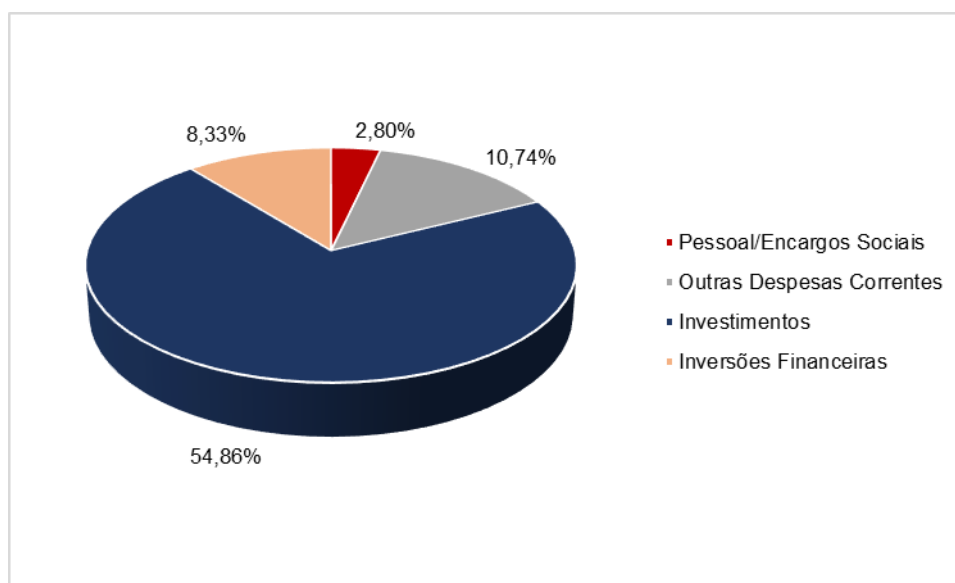


Fonte: Elaboração própria.

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 milhões). Em relação ao crédito disponível para cada grupo de despesa, os valores contingenciados e/ou economizados do grupo

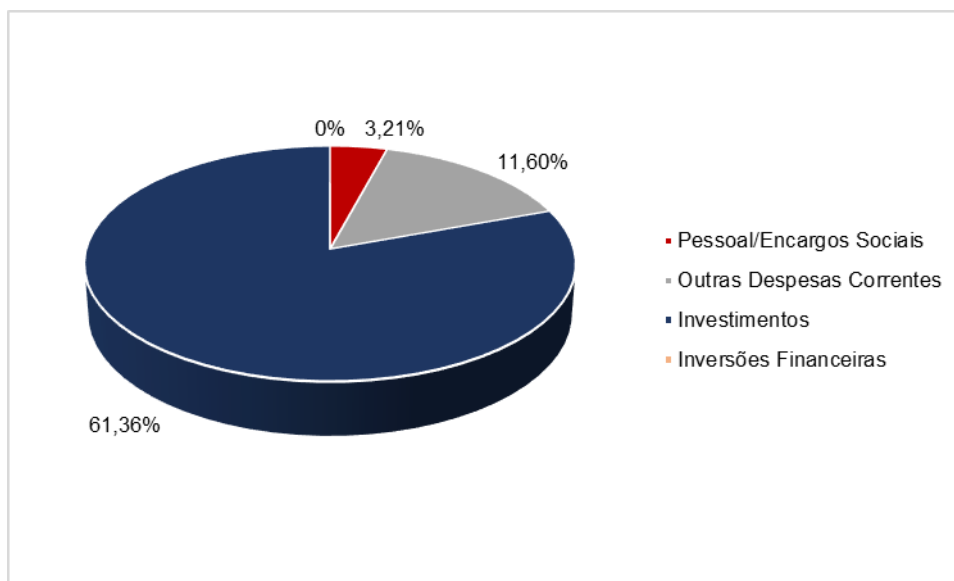
“Pessoal/Encargos Sociais” correspondeu a 2,80%, os do grupo “Outras Despesas Correntes”, 10,74%, os do grupo “Investimentos”, 54,86%, e os do grupo “Inversões Financeiras”, 8,33% (graf. 2).

**Gráfico 2 - Valores contingenciados e/ou economizados na ALMG – Minas Gerais – 2014**



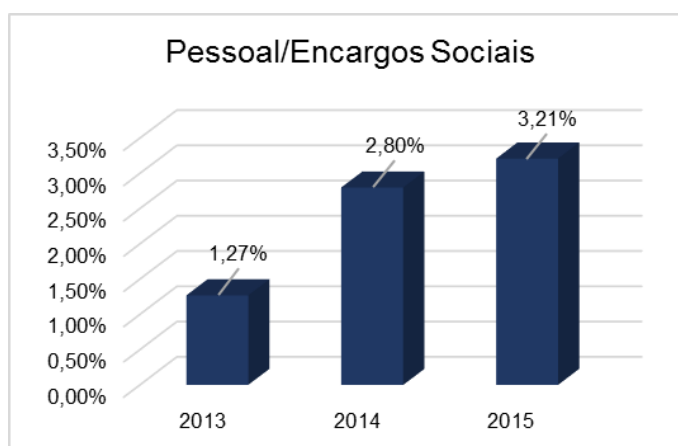
Fonte: Elaboração própria.

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, tem-se o grupo “Outras Despesas Correntes”, com um contingenciamento e /ou economia no valor de R\$ R\$ 21,4 milhões; o grupo “Investimentos” com um total de R\$ 1,8 milhões; e o grupo “Inversões Financeiras”, que não apresentou contingenciamento e/ou economia de despesas no ano. Já quando do cálculo, em termos percentuais, destes 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 – Minas Gerais – 2015**

Fonte: Elaboração própria.

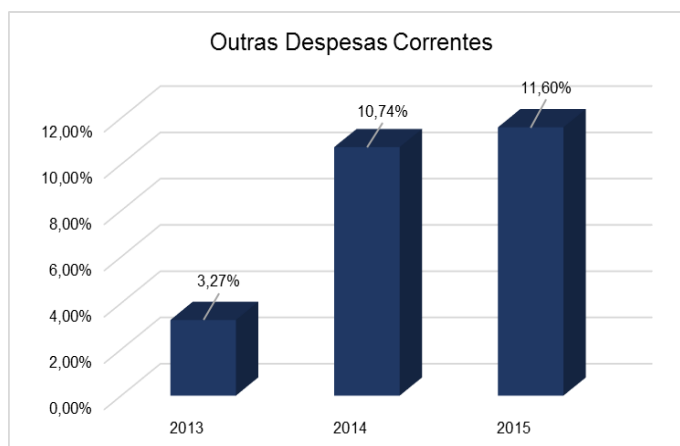
Comparando-se as contingências e/ou economias sofridas por cada grupo de despesa durante os três exercícios financeiros, verifica-se uma tendência de crescimento dos valores orçamentários restringidos. Como visualizado no Gráfico 4, o grupo de despesa “Pessoal/Encargos Sociais” majorou de 1,27% em 2013 para 2,80% em 2014 e 3,21% em 2015. Houve, de 2013 para 2014, um crescimento de 209,45% nos valores contingenciados e /ou economizados, e de 2014 para 2015, de 115,18%.

**Gráfico 4 – Relação entre valores contingenciados e/ou economizados e créditos disponíveis – Minas Gerais – 2013, 2014 e 2015**

Fonte: Elaboração própria.

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 foi de 3,21%, em 2014, de 10,74%, e em 2015, de 11,60% (graf. 5). Houve, de 2013 para 2014, um crescimento de 341,39%. De 2014 para 2015 o crescimento foi de 101,08%.

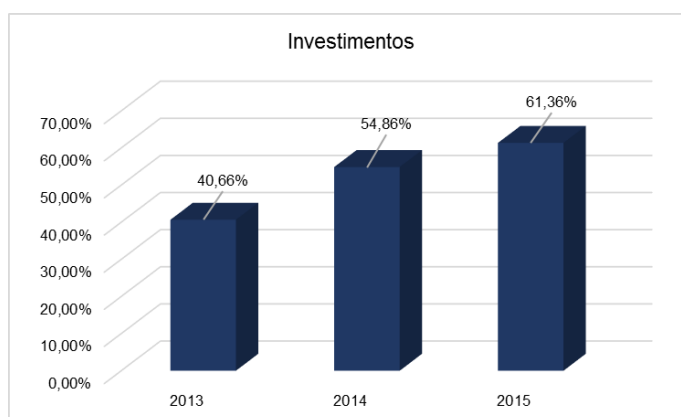
**Gráfico 5 – Relação entre valores contingenciados e/ou economizados e créditos disponíveis – Minas Gerais – 2013, 2014 e 2015**



Fonte: Elaboração própria.

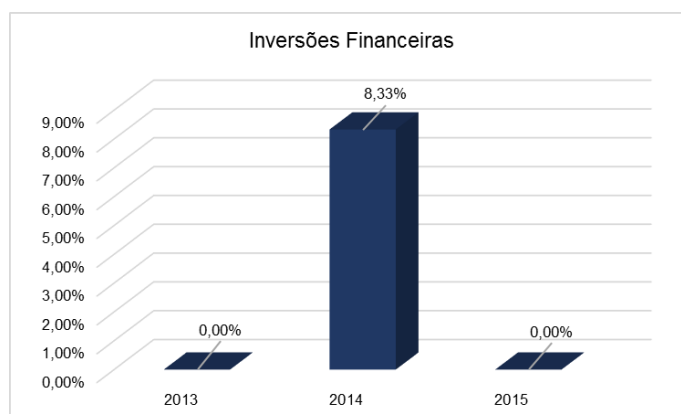
Quanto ao grupo de despesa “Investimentos”, este sofreu os maiores contingenciamentos e/ou economia de recursos financeiros entre os quatro grupos presentes nos relatórios de execução orçamentária da ALMG. Em 2013, o percentual oriundo da razão entre contingenciamento e/ou economia de recursos e crédito disponível foi de 40,66%; em 2014, de 54,86%; e em 2015, de 61,36% (graf. 6). O crescimento de 2013 para 2014 foi de 570,02%, e de 2014 para 2015, de 15,93%. Por sua vez, o grupo de despesa “Inversões Financeiras” foi de 0% em 2013 para 8,33% em 2014, e novamente para 0% em 2015 (graf. 7).

**Gráfico 6 – Relação entre valores contingenciados e/ou economizados e créditos disponíveis – Minas Gerais – 2013, 2014 e 2015**



Fonte: Elaboração própria.

**Gráfico 7 – Relação entre valores contingenciados e/ou economizados e créditos disponíveis – Minas Gerais – 2013, 2014 e 2015**



Fonte: Elaboração própria.

**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	-	-	-
<b>TOTAL</b>	<b>1.221.706.653,20</b>	<b>100,00</b>	<b>1.200.648.450,45</b>	<b>100,00</b>	<b>21.058.202,75</b>	<b>100,00</b>	<b>1,72</b>
Continua...							
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
<b>TOTAL</b>	<b>1.194.582.325,62</b>	<b>100,00</b>	<b>1.134.046.494,42</b>	<b>100,00</b>	<b>60.535.831,20</b>	<b>100,00</b>	<b>5,07</b>
Continua...							
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	-	-	-
<b>TOTAL</b>	<b>1.169.401.030,97</b>	<b>100,00</b>	<b>1.115.109.467,74</b>	<b>100,00</b>	<b>54.291.563,23</b>	<b>100,00</b>	<b>4,64</b>

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.

### **6.3 Análise das entrevistas com os gestores**

As informações a seguir disponibilizadas foram obtidas por meio de entrevistas individuais 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 Gerente-Geral de Suporte Logístico, o Diretor de Planejamento e Coordenação e o Diretor de Recursos Humanos. O roteiro de entrevista está disposto no Apêndice A do corrente trabalho.

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

A primeira entrevista ocorreu com o Diretor de Comunicação Institucional da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, que trabalha há 23 anos na organização, dos quais 9 foram 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 nos anos de 2013, 2014 e 2015 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\$ 19.000.000,00 (dezenove milhões de reais), passou, no ano de 2015, a um valor global anual de 16.000.000,00 (dezesesseis milhões de reais), sendo a diferença aproximada de R\$ 3.000.000,00 (três milhões de reais) oriunda de ações de economia de recursos realizada pela própria Diretoria de Comunicação Institucional. 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 Legislativa foram

reduzidas consideravelmente. De acordo com o diretor, a Diretoria de Comunicação Institucional atualmente realiza atividades e programas estritamente necessários ao desenvolvimento de suas atribuições.

Verifica-se que todas as mitigações e/ou eliminações citadas pelo Diretor de Comunicação Institucional inserem-se no grupo de despesa “Outras Despesas Correntes”, pertencentes à categoria grupo de natureza da despesa que, por sua vez, integra a classificação da despesa segundo a natureza. Comparando-se tais informações com os dados tratados e dispostos na subseção 6.2 deste capítulo, 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 no grupo de despesa “Outras Despesas Correntes”, a saber, R\$ 20.612.580,92 (vinte milhões, seiscentos e doze mil, quinhentos e oitenta reais e noventa e dois centavos).

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-se a existir o risco de redução da visibilidade da ALMG junto ao público externo. Mas tais atividades de publicidade, embora em menor escala, ainda continuam sendo realizadas, o que faz com que o grau de comprometimento das atividades e programas da DCI seja baixo.

Na terceira pergunta indagou-se quais as consequências da mitigação e/ou da eliminação de atividades e programas para a Diretoria de Comunicação Institucional e para a Assembleia Legislativa. 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 novas 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 reorganizar a gerência, a utilizar a criatividade e a atingir, com maior efetividade, o princípio administrativo da eficiência<sup>37</sup>.

A última pergunta da entrevista esteve relacionada à previsão de continuidade da restrição orçamentária e da redução e/ou eliminação de atividades e programas da DCI. O

---

<sup>37</sup>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)

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)**

A segunda entrevista deu-se com o Gerente-Geral de Suporte Logístico da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, que 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 nos exercícios financeiros de 2013, 2014 e 2015, o diretor 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, 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 da ocorrência destes na sede da ALMG. Outra alteração promovida pela GSL, de acordo com o diretor, para adequação à nova realidade orçamentária foi e tem sido a busca pela redução 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 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 fazem referência 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 das informações colhidas na entrevista com os dados

coletados dos 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 (R\$ 20.612.580,92 (vinte milhões, seiscentos e doze mil, quinhentos e oitenta reais e noventa e dois centavos)). 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 neste grupo de despesa, e que afeta e tem afetado a GSL na realização dos investimentos necessários à consecução de suas atribuições.

Para a pergunta dois, em que se questionou 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. Complementou a resposta informando que o comprometimento das atividades e dos programas foi positivo para o setor e para a ALMG.

A pergunta três esteve relacionada às consequências oriundas das mitigações e/ou supressões das atividades e dos programas. O gerente-geral respondeu que as consequências foram positivas para o setor. Segundo ele, 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, fato que contribuiu, juntamente com os demais, para o aumento da eficiência administrativa do setor.

Com relação à quarta pergunta, relativa à manutenção das reduções e/ou supressões decorrentes das restrições orçamentárias impostas, o gestor entrevistado 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)**

A terceira entrevista foi realizada com o Diretor de Planejamento e Coordenação da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, que possui 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 do corrente trabalho.

A primeira pergunta da entrevista visou a identificar quais atividades e programas foram mitigados e/ou eliminados em decorrência das restrições orçamentárias impostas nos anos de 2013, 2014 e 2015 à DPC. Segundo informações prestadas pelo 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 Diretoria de Planejamento e Coordenação 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 e dispostos na subseção 6.2 deste capítulo, 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, nos anos de 2013, 2014 e 2015, ao grupo de despesa “Investimentos” também afetaram a DPC.

A segunda pergunta da entrevista teve por objetivo questionar 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 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 em questões relacionadas à

planejamento e gestão organizacional. O Planejamento de Demandas Setoriais<sup>38</sup>, 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.

Para a quarta pergunta, em que se questionou sobre a continuidade das mitigações e/ou supressões de atividades e programas, 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)**

A quarta e última entrevista foi realizada com o Diretor de Recursos Humanos da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, que possui 25 anos de trabalho na organização, sendo 23 na área de recursos humanos, 15 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 nos anos de 2013, 2014 e 2015, o diretor respondeu que houve reduções de gastos com treinamento e capacitação de servidores, principalmente no ano de 2015. Tal mitigação, segundo ele, ainda perdura em 2016, com restrições para a participação de servidores em cursos e atividades de capacitação externa. Outra informação prestada pelo gestor foi que, devido ao fato de a limitação orçamentária ter provocado a redução de viagens e deslocamentos (interiorização) de

---

<sup>38</sup>O Planejamento de Demandas Setoriais, segundo o diretor, consiste na realização de um planejamento anual para a verificação das demandas de 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.

servidores a serviço da ALMG, as solicitações para provisionamento de pessoal também foram reduzidas, diminuindo, por conseguinte, os gastos da DRH.

O entrevistado complementou a resposta afirmando 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 identificação do quantitativo ideal de novos servidores. Pretende-se com isso provisionar a Casa Legislativa com o mínimo possível de pessoal. Ambas as ações visam a reduzir gastos da DRH.

Verifica-se que a principal atividade mitigada pela DRH, qual seja, 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 ocorrido no grupo “Outras Despesas Correntes” durante os exercícios financeiros de 2013, 2014 e 2015.

A segunda pergunta, que questionou a existência de comprometimento das atribuições da DRH pelas mitigações e/ou eliminações de atividades e programas, e o grau (baixo, médio ou alto) do comprometimento, caso ele tenha havido, obteve resposta afirmativa do diretor, com a indicação do grau médio. Segundo ele, que em sua resposta considerou toda a organização, os investimentos restaram comprometidos com as limitações orçamentárias, bem como a interlocução da Assembleia Legislativa com a sociedade.

Quanto à terceira pergunta, esta visou a indagar as consequências, para a DRH e/ou para a ALMG, da mitigação e/ou eliminação de atividades organizacionais em virtude da menor disponibilidade de recursos. O gestor respondeu que a principal consequência que se tem verificado é a redução da necessidade de provisionamento de pessoal decorrente da mitigação, ocasionada pela menor disponibilidade de recursos, 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).

Por fim, a última pergunta teve a finalidade de verificar se as atividades mitigadas e/ou suprimidas tendem a ser mantidas nos próximos anos. Segundo informado pelo diretor, 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 de manteve. Assim, 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 ensejado recorrentes contingenciamentos orçamentários aos entes políticos e administrativos federais, estaduais e municipais. 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, a saber, 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). Como pano de fundo, os princípios orçamentários estabelecem os ditames para o funcionamento de todo o processo.

A classificação das receitas e das despesas públicas surgiu da necessidade de atendimento aos ditames dos princípios orçamentários brasileiros, que pregam a clareza, a especificação, a publicidade, etc., em todo o processo de elaboração e execução do orçamento. Ao prever receitas e autorizar despesas com técnica e ética o Poder Executivo deve ser capaz de demonstrar à sociedade civil e ao Poder Legislativo a origem e a destinação dos recursos, facilitando os controles internos e externos necessários à transparência pública.

As vicissitudes orçamentárias impossibilitam, muitas vezes, a arrecadação de todas as receitas previstas e a realização de todas as despesas autorizadas. Em tais contextos, o gestor público deve lançar mão 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 Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, órgão do Legislativo estadual, 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, 2014 e 2015, na gestão da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais. Para tanto, foram coletados dados quantitativos dos relatórios de execução orçamentária disponíveis no sítio eletrônico da ALMG, bem como realizadas entrevistas individuais com gestores da Casa Legislativa. Por meio de tais pesquisas, documental e de campo, além da bibliográfica que contribuiu para a composição teórica do corrente estudo, foi possível a verificação das principais implicações decorrentes de uma limitação orçamentária. Observa-se que o objetivo geral foi alcançado.

Os objetivos específicos também foram atingidos. O primeiro teve como finalidade expor conceitos relacionados a orçamento público e estrutura organizacional. Por meio da explicitação de tais conceitos, a análise dos dados quantitativos coletados e a análise das entrevistas realizadas tornaram-se de mais fácil realização e compreensão. Além disso, verificou-se importante relação entre a teoria (princípios orçamentários, classificação das receitas e das despesas públicas, estrutura organizacional, entre outros) e a prática (funcionamento e estrutura da ALMG, ações de planejamento, gestão e controle de receitas e despesas, etc.). O segundo objetivo consistiu em apresentar a estrutura organizacional da ALMG. Tal exposição facilitou o entendimento das relações de hierarquia e subordinação entre os órgãos internos da Casa, como também das linhas de autoridade e comunicação. Assim, quando da ocorrência de mitigação e/ou eliminação de atividades e programas em determinado setor da Casa Legislativa tornou-se possível a verificação da influência direta e indireta de tais ações nos demais setores organizacionais.

O terceiro objetivo específico foi o de conhecer e apresentar o contingenciamento do orçamento da Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais nos exercícios financeiros de 2013, 2014 e 2015. A intenção inicial foi de obter os valores contingenciados junto aos gestores da ALMG. No entanto, tal estratégia mostrou-se inexecutável (neste ponto reside a limitação do corrente trabalho), tornando-se necessário obter os dados demandados por meio dos relatórios de execução orçamentária disponíveis no sítio eletrônico da ALMG. Mediante o tratamento e a análise dos dados dispostos em tais relatórios, os valores contingenciados e/ou economizados nos exercícios financeiros de 2013, 2014 e 2015 foram obtidos.

A hipótese deste trabalho baseou-se na ideia de que, em virtude do orçamento público de Minas Gerais ter sofrido relevante contingenciamento nos exercícios financeiros de

2013, 2014 e 2015, uma redução de despesas impositiva foi verificada na gestão da ALMG. Esta limitação de recursos teria provocado a redução e/ ou o corte de atividades e programas organizacionais, comprometendo negativamente a capacidade operacional e a gestão da Casa Legislativa. Após a análise final dos dados e informações coletados verificou-se que a hipótese em parte foi aceita e em parte, refutada. A aceitação da hipótese referiu-se ao fato de a ALMG ter sido compelida a mitigar e/ou a eliminar atividades e programas organizacionais em virtude das restrições orçamentárias que a ela foram impostas. A refutação fez referência 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 disponíveis nos relatórios de execução orçamentária da ALMG, bem como das informações colhidas nas entrevistas, pode-se verificar que, entre os exercícios financeiros de 2013, 2014 e 2015, as maiores restrições orçamentárias ocorreram no ano de 2015. Observou-se também que o grupo de despesa “Investimentos”, quando relacionados os valores contingenciados e/ou economizados e os disponíveis, foi o que sofreu um maior contingenciamento de despesas. Ainda, aferiu-se que a maior parte das restrições orçamentárias e as consequentes mitigações e/ou eliminações de atividades e programas contribuíram para o aperfeiçoamento da capacidade operacional e da gestão da ALMG. Uma cultura de planejamento, de austeridade fiscal e de otimização de processos foi implantada na Casa Legislativa, além de uma maior visão sistêmica e holística da organização.

Pode-se inferir que a classificação das despesas e das receitas públicas é de suma importância para uma leitura compreensiva dos orçamentos e dos relatórios de execução orçamentária. A coleta e a análise dos dados quantitativos do corrente trabalho fizeram-se extremamente mais facilitadas em virtude de tal classificação. Verificou-se que um orçamento público é capaz tanto de controlar as tomadas de decisões dos gestores públicos quanto de servir-lhes de amparo para o planejamento organizacional. Importante mencionar que a disponibilização pela ALMG, no próprio sítio eletrônico, de um organograma representativo da estrutura organizacional favorece o entendimento da dimensão da Casa, dos setores existentes, das relações de hierarquia e subordinação e das linhas de comunicação e responsabilidade.

Não se buscou realizar entrevistas em todas as diretorias e gerências-gerais da ALMG porque o objetivo foi de realizá-las apenas nos setores supostamente mais afetados pelo contingenciamento orçamentário, quais sejam, aqueles que executam, em sua grande

maioria, despesas discricionárias. Pretendeu-se conhecer apenas o contingenciamento de despesas ocorrido nos três últimos exercícios financeiros encerrados, em virtude tanto da atualidade das informações quanto da maior facilidade de obtenção dos dados quantitativos e qualitativos.

Diante do exposto, o corrente trabalho não esgota as possibilidades de pesquisa sobre o contingenciamento orçamentário, haja vista ser este um tema atual, recorrente e relevante para o planejamento estratégico, o processo de tomada de decisões, o controle dos gastos e o aperfeiçoamento dos órgãos e entidades públicos. Este tema também se mostra suscetível de receber novos estudos e pesquisas em virtude do fato de refletir a atual realidade política, econômica e fiscal do Brasil.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

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](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](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](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](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: <<http://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/](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](http://www.dinamicapublica.com.br/Artigos/artigo_dinamica08.pdf)>. Acesso em: 17 abr. 2016.

**APÊNDICE A****Roteiro de entrevista**

Diretoria/Gerência-Geral \_\_\_\_\_

- Nome do diretor/gerente-geral: \_\_\_\_\_
- Tempo de trabalho no Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais: \_\_\_\_\_
- Tempo de trabalho na diretoria/gerência-geral: \_\_\_\_\_

1) Quais atividades e/ou programas foram mitigados e/ou eliminados da diretoria/gerência-geral em decorrência das restrições orçamentárias impostas nos exercícios financeiros de 2013, 2014 e 2015?

---

---

---

---

---

---

---

2) Tais mitigações e/ou eliminações comprometeram as atribuições da diretoria/gerência-geral? \_\_\_\_\_

Qual o grau de comprometimento?

- ( ) Baixo
- ( ) Médio
- ( ) Alto

---

---

---

---

---

3) Quais foram as consequências para a diretoria/gerência-geral e para a ALMG das mitigações e/ou eliminações promovidas em decorrência das restrições orçamentárias impostas?

---

---

---

---

---

---

4) Qual a probabilidade de manutenção das mitigações e/ou eliminações de atividades e/ou programas da diretoria/gerência-geral nos próximos exercícios financeiros?

---

---

---

---

---

---