

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO
Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho

Lara Fernandes Soares

**DESPESAS DA CIDADE ADMINISTRATIVA DO GOVERNO DE MINAS GERAIS
ANTES E DEPOIS DA ADOÇÃO DO TELETRABALHO: Análise da possível
economia entre os anos de 2018 e 2021.**

Belo Horizonte

2023

Lara Fernandes Soares

DESPESAS DA CIDADE ADMINISTRATIVA DO GOVERNO DE MINAS GERAIS
ANTES E DEPOIS DA ADOÇÃO DO TELETRABALHO: Análise da possível
economia entre os anos de 2018 e 2021.

Trabalho apresentado ao Curso de Especialização em Gestão Financeira e Orçamentária no Setor Público, da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial para obtenção do título de Especialista em Gestão Financeira e Orçamentária no Setor Público.

Orientador: Reinaldo Carvalho de Moraes

Belo Horizonte
2023

AGRADECIMENTOS

Ao finalizar este trabalho agradeço às pessoas especiais que tornaram o caminho mais leve:

Agradeço à Deus, pela saúde e sabedoria;

Aos meus pais e meu irmão pela compreensão, apoio e preocupação;

Ao Renan pelo amor e companheirismo;

Aos colegas de curso que tornaram os finais de semana em aula mais agradáveis e aos professores pelos ensinamentos repassados;

Ao Reinaldo, pela contribuição e atenção;

À minha amiga Giovanna, que contribuiu na escolha do tema;

Aos profissionais da CECAD, que permitiram e colaboraram com a realização deste trabalho.

RESUMO

O objetivo dessa monografia é analisar os possíveis efeitos do período de teletrabalho emergencial, em decorrência da pandemia de Covid 19, nas despesas da Cidade Administrativa de Minas Gerais, comparando o período de 2018 e 2019 aos anos 2020 e 2021. O desenvolvimento do trabalho partiu do levantamento teórico a respeito do orçamento público e o processo orçamentário para execução de despesas, perpassando o detalhamento sobre a gestão da Cidade Administrativa e a evolução do teletrabalho, bem como o contexto da implementação no Poder Executivo de Minas Gerais. Trata-se de uma pesquisa quantitativa, à luz da análise dos valores liquidados nas unidades orçamentárias e programas relativos a Cidade Administrativa. Os resultados obtidos, após o detalhamento das despesas em grupo, elemento e item apontam para uma pequena economia em decorrência do teletrabalho, mas demonstra também a necessidade de adoção de outras medidas para que haja maior redução, além de uma análise do ponto de vista além do orçamentário, como o de bem-estar do servidor e da produtividade.

Palavras-chave: Teletrabalho. Cidade Administrativa. Orçamento. Economia. Despesas. Pandemia.

ABSTRACT

The objective of this monograph is to analyze the possible effects of the emergency home office period, due to the Covid 19 pandemic, on the expenses of the Administrative City of Minas Gerais, comparing the period from 2018 and 2019 to the years 2020 and 2021. From the theoretical survey about the public budget and the budgetary process for the execution of expenses, passing through the details on the management of the Administrative City and the evolution of home office, as well as the context of implementation in the Executive Branch of Minas Gerais. It is a quantitative research, in the light of the analysis of the values settled in the budgetary units and programs related to the Administrative City. The results obtained, after detailing group expenses, element and item, point to a slight economy as a result of home office, but also demonstrate the need to adopt other measures for a greater reduction, in addition to an analysis from the point of view beyond of the budget, such as server well-being and productivity.

Keywords: Home Office. Administrative City. Budget. Economy. Expenses. Pandemic.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Despesas relativas à Cidade Administrativa por grupo – 2018 a 2021	34
Tabela 2 – Despesas relativas à Cidade Administrativa por elemento – 2018 a 2021	35
Tabela 3 – Variação das despesas relativas à Cidade Administrativa por elemento – 2018 a 2021.....	38
Tabela 4 – Despesas relativas à Cidade Administrativa por principais itens – 2018 a 2021	42
Tabela 5 – Variação das despesas relativas à Cidade Administrativa por item – 2018 a 2021	48
Tabela 6 – Despesa total relativas à energia elétrica da Cidade Administrativa – 2018 a 2021	49
Tabela 7 – Despesa total relativas à outros itens de despesa Cidade Administrativa – 2018 a 2021	52

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Benefícios do <i>Home Office</i> para o Profissional e para a Empresa	25
Quadro 2 – Avaliação dos gestores quanto às vantagens e desvantagens do teletrabalho.....	28

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Despesa liquidada total relativa à Cidade Administrativa – 2018 a 2021	33
Gráfico 2 – Variação das despesas relativas à Cidade Administrativa por elemento – 2018 a 2021	39
Gráfico 3 – Variação das despesas relativas à Cidade Administrativa por item – 2018 a 2021	50

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ALMG	Assembleia Legislativa de Minas Gerais
Cecad	Coordenadoria Especial da Cidade Administrativa
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
Loa	Lei Orçamentária Anual
PMDI	Plano Mineira de Desenvolvimento Integrado
PPAG	Plano Plurianual Governamental
RPP	Restos a Pagar Processados
RPNP	Restos a Pagar Não Processados
SEE	Secretaria de Estado de Educação
Seplag	Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão
SES	Secretaria de Estado de Saúde
TDCO	Termo de Descentralização de Crédito Orçamentário

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	12
2 ORÇAMENTO PÚBLICO.....	15
2.1. Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG)	16
2.2 Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)	17
2.3 Lei Orçamentária Anual (LOA).....	17
2.4 Estágios da despesa	18
2.5 Classificação da despesa	20
3 CIDADE ADMINISTRATIVA PRESIDENTE TANCREDO NEVES	23
4 TELETRABALHO	25
4.1 O Teletrabalho no Governo de Minas Gerais	29
5 METODOLOGIA	31
6 ANÁLISE DAS DESPESAS NA CIDADE ADMINISTRATIVA	33
6.1 Elemento de Despesa.....	34
6.2 Item de Despesa	39
7 CONSIDERAÇÕES FINAIS	54
REFERÊNCIAS.....	58

1 INTRODUÇÃO

O contexto de pandemia da doença infecciosa viral respiratória causada pelo Coronavírus (Covid 19) gerou impacto em toda a população mundial que necessitou inserir na rotina as medidas de prevenção ao contágio, bem como readaptar a vida ao isolamento social, dentro de suas possibilidades. Em Minas Gerais, visando manter o distanciamento social, o governo adotou o regime de teletrabalho emergencial a partir do dia 15 de março de 2020, instituído pelo Decreto nº 47.886, possibilitando aos servidores realizarem o trabalho remotamente, resultando na diminuição do quantitativo de usuários da Cidade Administrativa¹. Apesar da perduração da doença infecciosa ocasionada pelo Coronavírus, o regime emergencial de teletrabalho durou até o dia 12/03/2022. Na referida data, o decreto foi revogado e foi instaurado o regime definitivo de teletrabalho. Desde então, servidores e usuários do complexo retornaram de maneira parcial, tendo em vista que há a possibilidade de escolha do regime híbrido (parcialmente em teletrabalho), integralmente em teletrabalho ou integralmente presencial.

A pandemia permitiu a reavaliação dos regimes de trabalho em diversos setores econômicos do país, incluindo empresas e órgãos públicos. Em muitos casos, a adoção do regime híbrido ou integralmente remoto permitiu economia para as empresas que puderam diminuir os custos de manutenção da estrutura física e, até mesmo, a desestruturação de suas sedes físicas.

Diante disso, o presente trabalho tem como objetivo geral analisar o comportamento das despesas destinadas ao funcionamento da Cidade Administrativa do governo de Minas Gerais, entre 2018 e 2021, tendo em vista, principalmente, o contexto de teletrabalho decorrente da pandemia. O estudo é necessário para entender o impacto do regime de trabalho dos órgãos públicos localizados na Cidade Administrativa, para com o funcionamento do complexo. O momento ainda é de adaptação e, por isso, é necessário entender se houve economia de recursos públicos e sua possível associação ao regime emergencial nos anos de 2020 e 2021. Assim, o estudo pode contribuir com a análise dos benefícios futuros para o governo de Minas Gerais diante da redução de custos do complexo da Cidade Administrativa.

¹ A Cidade Administrativa é a sede do governo do Estado de Minas Gerais, um conjunto de edifícios que abriga a maior parte dos órgãos do Poder Executivo e, por isso, há um grande volume de servidores públicos usuários do complexo.

Para responder à pergunta de pesquisa, foram definidos os seguintes objetivos específicos:

a) Descrever os instrumentos de planejamento governamental e orçamento público, bem como a execução e classificação da despesa utilizados em Minas Gerais entre 2018 e 2021, na medida que auxilia na identificação dos elementos itens coerentes com a natureza de despesa pertinente às análises;

b) Descrever a gestão da Cidade Administrativa de Minas Gerais, de maneira a auxiliar na identificação das despesas associadas ao funcionamento do complexo;

c) Discorrer sobre o teletrabalho, os possíveis benefícios econômicos e o contexto nos anos analisados;

d) Levantar os valores executados com as despesas relacionados à Gestão da Cidade Administrativa entre 2018-2021;

e) Analisar as despesas, através do comparativo entre os anos de 2018 e 2021.

Assim, a partir do viés orçamentário, é importante entender qual o impacto do regime de teletrabalho durante o período de pandemia nas despesas relacionadas ao trabalho presencial.

O trabalho está estruturado em sete capítulos, incluindo a presente introdução. O segundo capítulo apresenta um levantamento bibliográfico a respeito do orçamento público, dividido em cinco seções. As três primeiras contemplam os instrumentos de planejamento e orçamento utilizados, bem como seus objetivos. A quarta seção trata dos estágios da despesa pública. Por fim, a última seção discorre sobre a classificação da despesa. Essas seções são importantes para a compreensão da execução da despesa, que permitem identificar as análises realizadas a partir das classificações por natureza de despesa, grupo e elemento item, bem como a etapa dessas despesas no ciclo orçamentário.

O terceiro capítulo explica como se dá o funcionamento da Cidade Administrativa de Minas Gerias, objeto do estudo. O capítulo seguinte busca contextualizar o teletrabalho nas organizações de forma geral e no setor público, especialmente como se deu sua evolução no governo de Minas Gerais.

Posteriormente, o capítulo metodológico explica como os cálculos foram feitos, a partir de quais instrumentos de metodologia a análise dos dados foi realizada e porque esses foram utilizados.

O sexto capítulo apresenta a análise das despesas realizadas na Cidade Administrativa no período anterior à pandemia e durante o contexto de regime emergencial de teletrabalho. Dessa forma, pretende-se entender qual o impacto desse contexto nas contas públicas ligadas ao funcionamento do Complexo.

Por fim, o último capítulo apresenta as considerações finais, que agrupam as principais conclusões a respeito do trabalho.

2 ORÇAMENTO PÚBLICO

Este capítulo tem por objetivo apresentar os principais conceitos sobre orçamento público e sua importância, de forma a descrever o processo orçamentário para maior entendimento sobre a execução de despesas, o que permite identificar em quais aspectos as análises foram delimitadas.

O orçamento público pode ser resumido de diversas formas. Segundo Cruz, citado por Silva e Neves (2014, p. 21) é o “meio de prever as intenções da programação econômica e financeira que o Poder Executivo deseja adotar no exercício financeiro seguinte”. Mas, de maneira sucinta e atual o orçamento público pode ser entendido como um instrumento que possui diversas funções, como explicam Silva e Neves. Além da função de trazer o planejamento do ano seguinte, há também o papel do controle fiscal e do cumprimento das funções do Estado.

Historicamente, o orçamento público nos entes federativos brasileiros foi tomando lugar conforme novas leis surgiam e novas perspectivas a respeito da sua função eram percebidas, principalmente atrelado ao planejamento orçamentário. Conforme descrito por GIACOMONI (2010), a lei 4.320 de 1964 trouxe o aspecto orçamentário para os entes federativos além da União, que, posteriormente, publicou o decreto-lei nº 200 em 1967 e deu ao planejamento posição de importância, ao definir como “um dos princípios fundamentais de orientação às atividades da administração federal, sendo o Orçamento-programa anual entendido como um de seus instrumentos básicos” (GIACOMONI, 2010, p.52).

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 165, trouxe a integração entre o planejamento e o orçamento, bem como a formalização da sua importância, através da criação da lei de diretrizes orçamentárias (LDO) e do plano plurianual (PPA), acompanhados da lei orçamentária anual (LOA). Esse marco é relevante já que, de acordo com FRIEDMANN (1960, p.6), dois dos quatro motivos pelos quais o planejamento deve ser feito é pela falta de recursos e conseqüentemente da necessidade de evitar desperdícios. Diante do contexto de crise fiscal de Minas Gerais nos últimos anos, esses instrumentos são necessários para contribuir para a ligação entre o planejado, de acordo com as circunstâncias, e o executado.

As próximas seções detalham os instrumentos necessários para o processo de planejamento, gestão e execução orçamentária.

2.1. Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG)

O Plano Plurianual (PPA), conhecido o Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG) no governo de Minas Gerais, foi estabelecido pela Constituição Mineira, que demonstrou a importância de haver o planejamento, em consonância tanto com os objetivos do governo estadual e alinhado aos instrumentos do estado.

Dessa forma, o PPAG é elaborado tendo em vista os quatro anos seguintes ao primeiro ano de governo, com devidas diretrizes, objetivos e metas para administração pública como um todo, através da definição de programas e ações. Apesar do PPAG possuir a vigência de quatro anos, anualmente há a revisão para adequação à Lei Orçamentária Anual, sendo essa realizada de forma que o Poder Executivo envia a proposta para o Poder Legislativo até o dia 30 de setembro (prazo definido na Constituição Estadual, artigo 68, I), que sugere alterações no projeto de lei e envia de volta para o Executivo até o dia 20 de dezembro.²

O Plano, então, é composto pelas políticas públicas que serão realizadas pelo governo, instrumentalizados nos programas, que apresentam: a unidade responsável pelo mesmo; os objetivos que o programa pretende alcançar; os objetivos de desenvolvimento sustentável; os objetivos estratégicos; os indicadores, que possibilitam uma visualização do impacto do programa no problema, e os valores orçamentários estimados para cada ano. Detalhadamente, as ações dos programas mostram como esses atingirão seus objetivos, através da finalidade de cada ação, o produto e o público-alvo. Define-se também as metas anuais, tanto físicas³ (em números de produto) e financeiras, inclusive das ações que não dependem de recursos orçamentários.

Obedecendo ao que se propõe, o Plano Plurianual de Ação Governamental representa instrumento com conteúdo programático relevante às metas do governo, guiando sua atuação na sociedade e representando uma forma de controle e conhecimento dos cidadãos sobre o que o Estado pretende fazer a respeito de suas demandas.

² O PPAG é elaborado no primeiro ano de governo e vigora a partir do segundo ano de mandato até o primeiro ano da gestão seguinte.

³ Como exemplo de meta física do PPAG, uma das ações da Cidade Administrativa possui o produto "Internet Disponibilizada Na Cidade Administrativa", com a meta física de 99% de disponibilização.

2.2 Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)

A Lei de Diretrizes Orçamentárias, regulamentada pela Constituição Estadual no artigo 154, II, e art. 155, e na Constituição Federal no artigo 165, § 2º. A lei, compreende as metas e prioridades do governo e deve incluir despesas correntes e de capital para o exercício financeiro, também obedecendo a compatibilidade com o PPAG e servindo de direção para a elaboração da LOA. Alguns aspectos precisam ser tratados na LDO, como o equilíbrio entre receitas e despesas, critérios e formas de limitação de empenho, normas de controle de custos, dentre outros detalhamentos determinados no artigo 4º, inciso I, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Além disso os anexos de metas fiscais e de riscos fiscais possuem objetivo de estabelecer metas anuais relacionadas a despesas, receitas e dívidas para o ano corrente e os dois anos subsequentes, avaliação das metas anteriores, e os riscos a serem considerados capazes de afetar as contas, junto com as providências a respeito desses (GIACOMONI, 2010, p. 225). A LDO é importante pelo fato de que esses anexos demonstram a situação orçamentária do estado, junto à transparência dos gastos e expectativas.

A elaboração da LDO é realizada pelo Poder Executivo até dia 15 de maio, data em que essa é enviada ao legislativo, que possui o objetivo de discutir, propor emendas e aprovar a lei até o dia 18 de julho; prazos esses determinados pelo artigo 68, II, da constituição federal.

2.3 Lei Orçamentária Anual (LOA)

O orçamento, representado pela LOA, caracteriza-se como dispositivo legal que possui o objetivo de esclarecer as despesas que cada ação realizará, pela fixação da despesa, e como esses recursos serão obtidos, através da estimativa de arrecadação. O artigo 157 da Constituição Estadual estabelece que na LOA irá constar o orçamento fiscal e o orçamento de investimento das empresas que o estado possua maioria do capital social com direito a voto. Ainda:

§ 2º – O orçamento, compatibilizado com o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado, terá, entre suas funções, a de reduzir desigualdades entre as regiões do Estado, segundo critério populacional” (Art. 157, Constituição Mineira).

A LOA, além de ser relevante nesse quesito de poder distribuir o orçamento e buscar igualdade regional, segundo GIACOMONI (2010, p.228), também é significativa ao expressar “transparência orçamentária” em um nível pouco claro, já que possibilita “contabilizar os custos que tais favorecimentos determinam para as finanças públicas” (GIACOMONI, 2010, p.228), favorecimentos esses entendidos como as atividades exercidas pelos programas e ações.

A Lei nº 4.320/64 estabelece em seu artigo 2º que:

Art. 2º 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.

Assim sendo, todos os anos é elaborada uma nova LOA que entrará em vigor no ano seguinte, tendo a duração de um exercício financeiro. A Lei é elaborada junto ao PPAG, tendo os mesmos prazos, isso porque ambos são formulados em consonância. Dessa forma, os programas e ações inseridos no PPAG são detalhados orçamentariamente na LOA, de maneira a materializar o planejamento elaborado.

Em Minas Gerais, após a publicação da LOA, é publicado o Decreto de Programação Orçamentária, o qual estabelece os limites a serem executados da LOA, podendo contingenciar ou não, de acordo com o cenário fiscal do estado. A partir disso, após a publicação dos 3 instrumentos de planejamento e orçamento, e o estabelecimento dos limites passíveis de execução orçamentária, as unidades podem iniciar o ciclo orçamentário, executando as despesas previstas no PPAG e na LOA.

2.4 Estágios da despesa

Esta seção detalha as etapas que o orçamento, após formalizado nos instrumentos supracitados, necessita passar para que a despesa seja considerada executada.

De acordo Giacomonni (2010), a “lei orçamentária é organizada na forma de crédito orçamentários, aos quais estão consignadas dotações” e para que as despesas possam ser realizadas:

É necessário que os recursos financeiros estejam disponíveis no momento devido para quitar a obrigação. Como não ocorre automaticamente o ajuste entre a entrada efetiva das receitas e as necessidades de pagamento das

despesas, o administrador deve precaver-se, programando a realização dos gastos de forma harmonizada com o comportamento do fluxo de entrada dos recursos (p. 322).

Assim, após a publicação da Lei Orçamentária com os devidos créditos orçamentários divididos por ações e programas, o primeiro estágio para execução da despesa consiste na programação das cotas mensais a serem descentralizadas por parte do setor responsável pelo planejamento do orçamento, servindo como um cronograma de execução.

Posteriormente, as três etapas a serem seguidas para a concretização da despesa, dispostas, inclusive na Lei nº 4.320/64: empenho, liquidação e pagamento. Essas etapas caracterizam a execução da despesa, possibilitando uma análise dos valores destinados a cada tipo de objeto e, com isso, comparativamente analisar a evolução de gastos com os objetos considerados relevantes no cenário.

O empenho é a primeira etapa, entendida como a criação de uma obrigação de pagamento do estado para o fornecedor, é a maneira de garantir um respaldo de que há orçamento destinado a isso no crédito orçamentário da ação. Por isso a lei 4.320/64, em seu artigo 60 estabelece que “é vedada a realização de despesa sem prévio empenho”. Isso significa que é imprescindível que antes de dar início a qualquer despesa pública, é necessário que o valor esteja empenhado e tenha o amparo orçamentário. É considerado por Giacomoni (2010) como o “principal instrumento com que conta a administração pública para acompanhar e controlar a execução de seus orçamentos”. Caso o objeto acordado não seja entregue, o empenho pode ser anulado.

Em sequência, a etapa de liquidação “consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito” (Lei nº4.320/64, artigo 63). Isso significa que, após a prestação do serviço e/ou entrega do produto, e o ateste de que o acordo estabelecido em contrato foi cumprido, o credor possui, então, o direito de recebimento por parte do estado. Dessa forma, há a liquidação do valor devido para posterior pagamento. A última etapa é dividida em duas partes, sendo elas a emissão da ordem de pagamento e o pagamento em si, conforme Giacomoni (2010). Essa ordem de pagamento é a determinação de que a despesa seja paga, feita pelo ordenador de despesa do órgão. Por fim, o pagamento é caracterizado pela transferência do recurso equivalente àquela prestação de serviço ao fornecedor e/ou prestador de serviço. Dessa forma encerra-se a execução da despesa pública.

Além desses três estágios da despesa pública, existem especificidades no orçamento que permite a execução de despesa via Restos a Pagar, o que possibilita utilização do orçamento para além do período limitado, estabelecido no princípio da anualidade. A lei 4.320/64, em seu artigo 36 estabelece: “consideram-se Restos a Pagar as despesas empenhadas, mas não pagas até o dia 31 de dezembro distinguindo-se as processadas das não processadas”. Os Restos a Pagar Processados (RPP) são aqueles cujo empenho e a liquidação foram feitos, não tendo chegado à etapa do pagamento, mas o serviço já foi atestado e o credor possui direito de receber. A partir desse saldo, no ano seguinte, é o RPP é pago. Os Restos a Pagar Não Processados (RPNP) são as despesas cujo empenho foi realizado, mas a liquidação não tenha acontecido no exercício corrente. Dessa forma, o RPNP passa para o ano seguinte para que seja verificado o direito e efetivada a liquidação e pagamento.

2.5 Classificação da despesa

A presente seção busca apresentar a classificação da despesa, que permite identificar de que forma a despesa tem sido executada dentro do orçamento do estado.

A classificação da despesa é representada pela dotação orçamentária, sendo possível identificar o detalhamento daquela despesa, que se divide entre as seguintes classificações: institucional, funcional, por programa, por categoria econômica, por grupo de natureza da despesa, por modalidade de aplicação, por elemento, por item, por fonte e identificador de procedência e uso (IPU). Além disso, em Minas Gerais, também é utilizado Identificador de ação do Governo (IAG).

As classificações institucional, funcional e por programa possuem como objetivo identificar em que tipo de atividade a despesa está sendo executada, sendo que a institucional identifica o órgão executor da despesa; a funcional, expõe a função que a despesa exerce, e por programa, é conhecida por definir o tipo de programa e atividade que aquela despesa pertence. Ou seja, através desse detalhamento é possível entender que função essa despesa representa dentro do orçamento estadual.

A classificação por categoria econômica possui dois agrupamentos, despesa corrente e despesa de capital. Esses grupos se diferenciam na contribuição para a formação de um bem de capital do estado ou não. A despesa corrente é aquela que inclui as despesas do dia a dia, que não compõem um patrimônio público. Já a despesa de capital, corresponde a um investimento do setor.

O grupo de despesa agrupa gastos com o mesmo objeto, sendo dividido entre: pessoal e encargos sociais; juros e encargos da dívida, e outras despesas correntes, esses sendo relacionados à primeira classificação de categoria econômica, as despesas correntes, enquanto os outros grupos estão relacionados às despesas de capital, que são: investimentos; inversões financeiras, e amortização da dívida.

A modalidade de aplicação traduz de que maneira os recursos utilizados na despesa são aplicados, ou seja, se são resultantes de aplicações diretas ou transferências.

Os elementos de despesas possuem por “finalidade identificar os objetos de gasto” (Silva e Neves, 2014, p.104), sendo que cada grupo possui o conjunto de elementos correspondentes. E os itens são desdobramentos a partir dos elementos.

A classificação por fonte e IPU indica a origem e procedência do recurso, podendo ser, por exemplo, do Tesouro do Estado (fonte 10, IPU 1), ou de arrecadação própria do órgão (fonte 60, IPU 2).

Por fim, em Minas Gerais também é utilizado o Indicador de Ação Governamental (IAG), que separa as despesas entre prioritárias e não prioritárias.

Para delimitar o objeto da análise utilizou-se a classificação institucional da despesa para os anos de 2018 e 2019, tendo em vista que a Cidade Administrativa no ano de 2018 era um órgão vinculado à Seplag, o qual possuía suas funções, organograma e orçamento próprio, por isso era representado pela Unidade Orçamentária 1502, seguindo a lógica da classificação institucional. Em 2019, a UO 1502 foi incorporada à Seplag, passando a Cidade Administrativa compor a estrutura da referida secretaria, mas ainda com sua própria unidade

orçamentária durante esse período de ajuste. A partir de 2020, a UO 1502 deixou de existir e o orçamento respectivo passou a ser parte do orçamento da Unidade Orçamentária 1501, da Seplag. Contudo, foi criado um programa específico para a Gestão da Cidade Administrativa, sendo esse o programa 161 – Gestão da Cidade Administrativa. Por isso, para 2020 e 2021, utilizou-se da classificação programática. A partir disso, a análise foi detalhada inicialmente por elemento e posteriormente por elemento item, para que fosse feito o comparativo das despesas mais relevantes.

3 CIDADE ADMINISTRATIVA PRESIDENTE TANCREDO NEVES

O capítulo possui o objetivo de discorrer sobre o histórico da Cidade Administrativa e permitir o entendimento sobre sua gestão.

A Cidade Administrativa de Minas Gerais foi criada em 2010, com o objetivo de ser o complexo para sediar o Governo do Estado de Minas Gerais. Localizada no Bairro Serra Verde, o conjunto de edifícios abriga as secretarias e órgãos vinculados ao Governo do Estado. Além dos prédios Minas, Gerais e Palácio Tiradentes, que possuem esse objetivo, há também o Centro de Convivência, Auditório e Prédio de Serviços (sede dos serviços do Corpo de Bombeiros e Polícia Militar).

A gestão da Cidade Administrativa fica a cargo da Coordenadoria Especial da Cidade Administrativa (Cecad), atualmente uma subsecretaria vinculada à Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (Seplag). A Coordenadoria é dividida em dois núcleos: Núcleo de Operação e Logística (Nolog) e Núcleo de Inovação e Gestão da Infraestrutura (Nigin).

As despesas necessárias para manter o complexo são geridas pela Cecad e divididas entre os órgãos que utilizam os espaços, através de uma lógica de rateio e repasse de orçamento. As despesas envolvem todos os custos relacionados ao funcionamento dos espaços e ao bem-estar do servidor na utilização desses, como limpeza, segurança, fornecimento de água, energia, internet, estrutura física, transporte, dentre outros serviços necessários. O rateio dos valores entre os órgãos possui critérios diferentes de acordo com serviço. A metodologia funciona da seguinte forma, conforme um dos gestores da Cecad:

cada serviço é rateado conforme parâmetros que mais se adequam à realidade daquele serviço. Por exemplo, limpeza é área, porque eu contrato o metro quadrado limpo. Mas alguns serviços de TI são rateados por usuário e ponto de rede, que é o que faz mais sentido no contexto. Uma sala de gabinete tem uma área muito grande, então para limpeza é mais significativo, mas para TI tem a mesma demanda de serviço que uma estação de trabalho comum. (Entrevistado B)

A partir disso, o cálculo é feito obedecendo os critérios estabelecidos e os órgãos realizam o repasse do seu percentual acordado. Alguns órgãos realizam o pagamento de sua parte à Cecad através do repasse de fontes próprias, suplementações e alguns por meio de Termo de Descentralização de Crédito Orçamentário (TDCO), como é o caso da Secretaria de Estado de Educação (SEE) e

Secretaria de Estado de Saúde (SES). O presente estudo não considerou as unidades orçamentárias de outros órgãos que possuíam TDCO, mas as outras fontes que compõem o orçamento da Cecad foram levadas em consideração, já que não houve filtro na classificação por fontes.

Os prédios Minas e Gerais abrigam a maior parte dos servidores públicos. Divididos em 13 andares, cada andar possui uma ala denominada ala ímpar ou par e, ao meio, salas para serem utilizadas em reuniões e outras demandas específicas. Além disso, as alas também são divididas em setores, de maneira a facilitar a localização e o controle de equipamentos centrais, com ar-condicionado e iluminação. O complexo conta também com restaurantes, cafés e lojas para o atendimento das necessidades dos servidores. Ou seja, além da circulação dos servidores públicos, há também prestadores de serviços desses comércios.

De acordo com registros internos da Cecad, em 2018 o quantitativo de usuários do complexo da Cidade Administrativa era de 17.173 pessoas, e em 2019 era de 14.989. Esse quantitativo leva em consideração os crachás ativos contabilizados (o número de pessoas que possuem o crachá em possibilidade de uso). No contexto de trabalho presencial nos anos em questão, considera-se que o número real de usuários estivesse próximo a esses. Já em 2020 e 2021, a contabilização através de crachás ativos não é pertinente, visto que, mesmo que o servidor estivesse em trabalho remoto, o crachá continuava ativo, a não ser que houvesse desligamento. Dessa forma, a equipe da Cecad realizou um levantamento esporádico nos prédios Minas e Gerais durante o ano de 2020, visando mensurar o número de pessoas nos andares. Essa contagem⁴ resultou em uma média de 865 pessoas/ dia, sendo que o mínimo contabilizado foi de 576 pessoas e o máximo de 1.265. Para 2021, não houve a contabilização, mas estima-se que o quantitativo tenha sido similar.

⁴ Vale ressaltar que a contagem era realizada em dias e horários aleatórios durante o ano de 2020, por isso os valores consistem numa estimativa.

4 TELETRABALHO

Este capítulo discorre sobre o teletrabalho, as legislações brasileiras e as funcionalidades. Os estudos são relevantes para demonstrar que a possível economia é levantada como um dos benefícios para as empresas.

O teletrabalho pode ser definido como um regime de trabalho no qual o empregado realiza suas atividades fora da dependência administrativa da empresa. O teletrabalho está presente em algumas organizações há algum tempo. Segundo Haubrich e Froehlich (2020), a crise do petróleo, em 1970, foi o principal motivo do surgimento do teletrabalho, que buscou driblar os problemas de trânsito diante das possibilidades que o advento da tecnologia trouxe à época.

No Brasil, a previsão legal para o teletrabalho é apresentada em 2011, na revisão do Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, que aprova a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). A lei nº 12.551, de 2011, trouxe, então, o artigo 6º, que define que

Art. 6º - não se distingue entre o trabalho realizado no estabelecimento do empregador, o executado no domicílio do empregado e o realizado a distância, desde que estejam caracterizados os pressupostos da relação de emprego.

Posteriormente, em 2017, a lei 13.467 incluiu na CLT o capítulo II-A inteiro sobre o teletrabalho, definindo-o como “a prestação de serviços preponderantemente fora das dependências do empregador” (artigo 75B).

Haubrich e Froehlich (2020) demonstram que o teletrabalho possui diversos benefícios, conforme diversos autores, tanto para as empresas, quanto para os funcionários (Quadro 1). Como apresentado, um dos ganhos para a empresa é a economia que, segundo M. S. Brik & A. Brik, 2013, *apud* Haubrich e Froehlich, pode variar entre 30% e 70%. Conforme demonstrado na tabela, Rabelo (2000) e Hau e Todescat (2018) essa economia pode vir por intermédio da redução dos custos com instalações físicas, infraestrutura e encargos.

Quadro 1 – Benefícios do *Home Office* para o Profissional e para a Empresa

Benefícios para o profissional	
M. S. Brik & A. Brik (2013)	Menor exposição ao trânsito; maior autonomia; saúde e menos estresse; motivação, engajamento e produtividade; presença na criação e na educação dos filhos; segurança; economia; ambiente mais agradável para trabalhar.

(continuação)	
Benefícios para o profissional	
Filardi e Castro (2017)	Qualidade de vida e qualidade de vida no trabalho; produtividade; flexibilidade de horário; criação de novas formas de trabalho padronizado; conhecimento real da demanda de trabalho; menos exposição à riscos.
Hau e Todescat (2018)	Qualidade de vida em família; autonomia na organização do tempo livre; evitar estresse com deslocamento; maior concentração; ambiente de trabalho flexível; menos interrupções; aumento da produtividade; flexibilidade na escolha de residência; autonomia no ritmo de trabalho; redução de custo com alimentação, vestuário e deslocamento; retorno mais rápido depois de uma licença médica; ausência de clima de competição entre funcionários.
Benefícios para a empresa	
Kugelmass (1999)	Produtividade; redução do absenteísmo; serviços ao cliente; moral e satisfação no emprego; relógio biológico; retenção e recrutamento; segurança do empregado; amenização de desastre; benefícios ambientais.
Rabelo (2000)	Redução de custos com instalações físicas; menos encargos fixos para a empresa relativos à presença de trabalhadores; acréscimo de eficiência produtiva; criação de formas flexíveis de trabalho, como trabalho em tempo parcial e trabalho partilhado; evolução tecnológica da empresa devido a utilização sistemática de novas tecnologias da informação e telecomunicação; eliminação de custos e de tempo gasto em deslocamento até o trabalho; aumento de produtividade e realização profissional em virtude da autonomia ganha; menos encargos de transportes públicos; melhorias ambientais com a redução da poluição e do tráfego urbano; maiores oportunidades de trabalho para deficientes físicos, que têm dificuldades de entrar no mercado de trabalho tradicional; aparecimento de novas atividades baseadas na utilização intensiva das novas tecnologias emergentes; aumentos de qualidade de vida pelo avanço tecnológico da comunicação de dados, como o ensino à distância.
M. S. Brik & A. Brik (2013)	Economia; produtividade; atração e retenção de talentos; redução de absenteísmo; expansão geográfica; inclusão; continuidade dos serviços; sustentabilidade.
Hau e Todescat (2018)	Maior motivação dos funcionários; aumento na produtividade; diminuição do absenteísmo e/ou da rotatividade; redução dos custos com infraestrutura; maior alcance na seleção do home office.

Fonte: Haubrich e Froehlich (2020, p. 172)

Ainda, conforme apresentado por Barros e Silva (2010) em um estudo realizado em 2010 na empresa Shell foram avaliadas as percepções dos indivíduos sobre a migração do trabalho para o home office. A Shell é uma empresa multinacional que atua no Brasil desde 1913 e, em 2000, iniciou a implantação do regime de teletrabalho para alguns casos. Barros e Silva explicam como foi realizada

a migração que, à época do estudo, contava com 242 funcionários em home office, de um total de 1.660. Os autores demonstraram uma das consequências sendo a redução de custos:

A maioria dos entrevistados considera que um dos objetivos da organização ao adotar o regime *home-office*, a redução de custos corporativos, tem sido atendido. O principal ganho seria a economia com ativos fixos, obtida com a redução dos espaços de escritórios, geralmente, localizados em áreas nobres de grandes cidades. No entanto, a redução de despesas também é vista como significativa (“eu deixei de tomar café na empresa, [...] de usar ar-condicionado, de usar uma vaga de garagem...” – E5) (Barros e Silva, 2010, p.80).

A Shell, segundo Barros e Silva (2010), proporciona aos funcionários as condições para que o trabalho seja realizado em casa da mesma forma que seria na empresa, ou seja, instrumentos tecnológicos (notebook, impressora, telefone), acesso à internet e uma remuneração extra para adequação do espaço e gastos com energia elétrica que conseqüentemente poderiam aumentar. Apesar disso, a percepção é positiva quanto a redução de custos da empresa, não só tendo em vista a infraestrutura física, já que o percentual de funcionários em *home office* ainda é pequeno, mas também pelos custos que ele gera para o empregador estando presencialmente.

Por fim, Filardi, Castro e Zanini (2018) realizaram um estudo analisando as “Vantagens e desvantagens do teletrabalho na administração pública: análise das experiências do Serpro e da Receita Federal” (2018). Os órgãos possuíam teletrabalho há dois anos, na época, e enviaram os questionários disponibilizados pelos pesquisadores para os teletrabalhadores. Dentre diversas respostas em relação a aspectos físicos, psicológicos e de bem-estar, também houve avaliação dos gestores, exibidos no Quadro 1. Observou-se que em relação a afirmativa “meu órgão teve economia nos seus custos” houve concordância parcial e completa de 14,3% e 32,1%, respectivamente. Ainda, a afirmação “meu órgão teve economia de espaço” demonstrou 35,7% de concordância parcial e 35,7% de concordância total. Ou seja, os trabalhadores participantes da pesquisa concordaram que o órgão teve queda de custos com a implantação do teletrabalho, mesmo não sendo de toda a instituição.

Quadro 2 – Avaliação dos gestores quanto às vantagens e desvantagens do teletrabalho

Afirmações para gestores	Discordo Totalmente	Discordo Parcialmente	Nem concordo nem discordo	Concordo Parcialmente	Concordo Totalmente	N/A
Meu órgão teve dificuldades em implantar o teletrabalho	42,9%	14,3%	3,6%	25,0%	3,6%	10,7%
Meu órgão teve economia nos seus custos	3,6%	0,0%	32,1%	14,3%	32,1%	17,9%
Meu órgão teve economia de espaço	7,1%	0,0%	10,7	35,7%	35,7%	10,7%
Houve mudanças na estrutura organizacional do órgão	60,7%	3,6%	7,1%	3,6%	0,0%	25,0%
A infraestrutura necessária para o teletrabalho está disponível	0,0%	0,0%	3,6%	21,4%	60,7%	14,3%
Há treinamento específico para começar o teletrabalho	14,3%	10,7%	7,1%	28,6%	25,0%	14,3%
Há portadores de deficiência fazendo teletrabalho	28,6%	0,0%	21,4%	7,1%	21,4%	21,4%
Os teletrabalhadores tem autonomia para organizar as tarefas	3,6%	0,0%	0,0%	35,7%	50,0%	10,7%
O crescimento no órgão se tornou difícil para eles	39,3%	7,1%	17,9%	10,7%	3,6%	21,4%

Fonte: Filardi, Castro e Zanini (2018, p. 39)

De maneira geral, estudos demonstram que há possibilidade de redução nos custos da empresa com o teletrabalho. Apesar disso, o teletrabalho passou a apresentar aumento significativo a partir de 2020, tendo em vista o contexto de pandemia e a necessidade do distanciamento social, empregando às empresas e instituições a necessidade de possibilitar que o trabalho fosse realizado em casa. Ainda, um estudo brasileiro realizado em 2022 analisou a economia nos gastos públicos obtida pelo trabalho remoto no período da pandemia em alguns órgãos do governo federal (Hable e Oliveira, 2022). A pesquisa analisou as despesas de custeio liquidadas antes da pandemia (2018 e 2019) e durante a pandemia (2020 e 2021), ou seja, os gastos relacionados ao funcionamento e infraestrutura dos órgãos. Apesar de algumas alterações nos organogramas, o que demonstra diferenças substanciais entre os valores, de maneira geral, a maior parte dos órgãos apresentou diminuição dos valores somados de 2020 e 2021, em relação aos valores somados de 2018 e 2019. Segundo a Agência Brasil, o teletrabalho possibilitou a redução dos custos. O Ministério da Economia realizou um levantamento dos gastos entre março de 2020 e junho de 2021 e constatou redução

de cerca de R\$ 1,5 bilhão devido ao modelo de trabalho remoto (Albuquerque, 2022).

4.1 O Teletrabalho no Governo de Minas Gerais

Esta seção tem por objetivo detalhar o teletrabalho em Minas Gerais, especificamente no contexto da pandemia e como foi a evolução de 2020 em diante.

Até 2020 o Poder Executivo de Minas Gerais não possuía uma política de regime de teletrabalho, apesar de estar, à época, dentre os estudos da Subsecretaria de Gestão de Pessoas da Seplag. Contudo, a pandemia do Coronavírus trouxe consequências em diversas áreas para a população mundial. Em Minas Gerais, o Decreto Estadual com numeração especial nº 113 de 12/03/2020, dispôs: “Declara SITUAÇÃO DE EMERGÊNCIA em Saúde Pública no Estado em razão de surto de doença respiratória – 1.5.1.1.0 – Coronavírus e dispõe sobre as medidas para seu enfrentamento”. Três dias depois, em 15/03/2020, o decreto nº 47.886 tratava sobre as medidas necessárias à prevenção e enfrentamento da doença causada pelo Coronavírus e criou o Comitê Extraordinário Covid-19, que foi responsável por implementar a adoção do regime especial de teletrabalho em função das medidas de segurança. Já em 20/03/2020, o decreto estadual nº 47.891, reconheceu o “estado de calamidade pública” no estado.

A partir disso e diante do contexto no qual era indicado o distanciamento social uma das medidas implementadas foi o Trabalho Remoto (TR), conforme explicitado por Araújo (2021):

Para o controle da pandemia de COVID-19, foram adotadas medidas de distanciamento social, com restrição de circulação, fechamento de escritórios, comércio, escolas e faculdades. O TR foi a alternativa encontrada para a continuidade das atividades laborais. Serviços administrativos e escolares foram aqueles de maior incremento dessa modalidade de trabalho. (p. 4)

Dessa forma, o número de usuários do Complexo da Cidade Administrativa diminuiu bruscamente, gerando a necessidade de revisão dos contratos e execução de algumas despesas. Alguns fornecedores, como MGS⁵ e

⁵ A Minas Gerais Administração e Serviços S.A (MGS) é uma empresa que presta serviços de limpeza e conservação, apoio operacional e administrativo, mão de obra especializada e gestão de documentos ao governo estadual.

Prodemge⁶, aceitaram a redução do valor contratado em até 25% através de um acordo operacional que foi possibilitado pelo estado de calamidade pública no estado.

Além disso, o trabalho remoto trouxe a necessidade do acesso a Rede Privada Virtual (*Virtual Private Network*), chamada de VPN. Essa ferramenta é utilizada para o acesso dos servidores, através dos computadores pessoais em casa, aos computadores utilizados na Cidade Administrativa. Isso era necessário para o acesso a sistemas corporativos como o Siafi, além do acesso aos arquivos localizados na rede da área. O uso da VPN necessariamente requer que o computador a ser acessado esteja ligado e, como muitos servidores estavam em casa acessando seus computadores das estações de trabalho via VPN, o computador era mantido ligado por todo o tempo.

Posteriormente, com a diminuição dos casos de Covid-19 e o avanço da flexibilização, em 27 de maio de 2022, a Resolução Seplag nº 039 regulamentou a Política de Teletrabalho na Administração Pública de Minas Gerais, possibilitando o teletrabalho integral e parcial, conforme diretrizes de cada órgão.

O presente trabalho partiu, portanto, de uma análise dos valores executados para a manutenção e funcionamento da Cidade Administrativa de Minas Gerais, durante o período em que houve o trabalho emergencial de teletrabalho; pautando-se nos valores executados anteriormente.

⁶ A Companhia de Tecnologia da Informação do Estado de Minas Gerais (Prodemge) é a empresa de economia mista do Governo do Estado de Minas Gerais que presta serviços em tecnologia da informação para os órgãos

5 METODOLOGIA

O capítulo de metodologia explica como o trabalho foi elaborado, as ferramentas utilizadas e os resultados esperados.

A metodologia de pesquisa desenvolvida, em relação aos objetivos gerais se caracteriza como descritiva. Isso porque as pesquisas descritivas, segundo GIL (2008), buscam descrever as características de uma população ou fenômeno e a pesquisa exploratória que tem “o objetivo de proporcionar visão geral, de tipo aproximativo, acerca de determinado fato” (GIL, 2008, p.28), no caso, uma análise da diminuição de usuários da Cidade Administrativa, tendo em vista o distanciamento social provocado pela pandemia, e o impacto desse contexto nas despesas executadas.

O estudo contou com uma abordagem de caráter quali-quantitativo, no qual a análise quantitativa foi a respeito dos valores executados nas ações destinadas à Gestão da Cidade Administrativa, na unidade orçamentária da Seplag.

A abordagem qualitativa do estudo contou com pesquisas documental e bibliográfica, que permitiram enriquecimento da análise e visualização do caminho instrumental legal. A pesquisa documental contou com legislação sobre os instrumentos de planejamento, os instrumentos em si (PPAG, LDO e LOA). Concomitantemente, a pesquisa bibliográfica, “desenvolvida a partir de material já elaborado, constituído principalmente de livros e artigos científicos” (GIL, 2008, p.50) forneceu base teórica a respeito dos processos analisados, principalmente as metodologias de elaboração do orçamento durante os anos analisados.

Especificamente sobre a pesquisa documental da execução orçamentária, os dados foram extraídos do Portal da Transparência, utilizando os valores de despesa liquidada, corrigidos pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA).

Ressalta-se que o presente estudo possui limitações. Esse levou em consideração apenas as despesas executadas no orçamento da Seplag, seja na Unidade Orçamentária 1501, ou 1502. Mas não foram consideradas os valores executados em outras unidades orçamentárias, via TDCO. Além disso, a análise partiu do detalhamento dos elementos de maior relevância nos valores executados e, assim, detalhando-os em elemento item, não entrando no âmbito de contratos ou quaisquer outros detalhamentos.

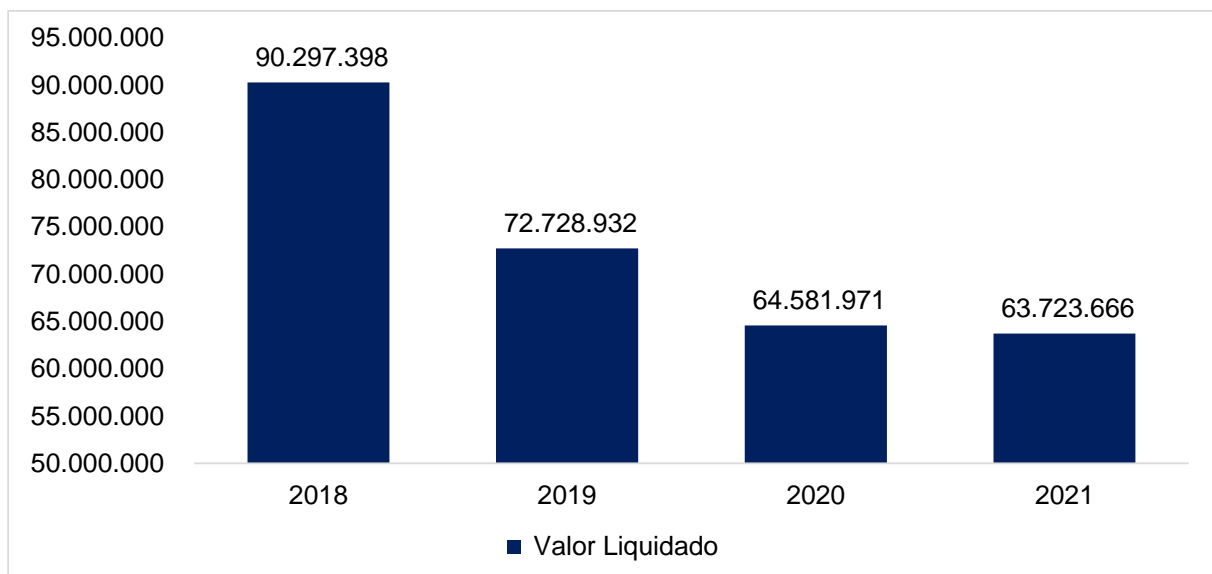
Ainda, a partir de entrevistas com dois gestores da Coordenadoria Especial da Cidade Administrativa foi possível complementar as informações e levantar demais questões que podem ter impactado os valores executados nos anos analisados, além do contexto da pandemia. A técnica escolhida para a realização das entrevistas foi informal que, segundo Gil (2008), “visam abordar realidades pouco conhecidas pelo pesquisador, ou então oferecer visão aproximativa do problema pesquisado” (p. 111). Assim, as entrevistas foram guiadas de forma a responder dúvidas específicas diante dos dados já analisados, entender sobre o contexto e situações que impactaram nas execuções e garantir liberdade ao entrevistador e ao entrevistado para que, de acordo com o andamento da conversa, novas perguntas fossem realizadas e o processo fosse mais dinâmico e produtivo.

6 ANÁLISE DAS DESPESAS NA CIDADE ADMINISTRATIVA

Este capítulo possui o objetivo de analisar as despesas na Cidade Administrativa, de acordo com o referencial teórico apresentado anteriormente.

Para analisar as despesas na Cidade Administrativa nos anos propostos, foram levantados, inicialmente, os valores liquidados totais, sem distinção quanto às classificações orçamentárias, apenas diferenciando a unidade orçamentária em 2018 e 2019, e o programa em 2020 e 2021. Além disso, nos dois últimos anos, também havia despesas de pessoal executadas nas ações, em seu grupo específico, por isso, esse grupo também foi excluído da análise. De maneira geral, é possível observar no Gráfico 1, que houve variação nos valores liquidados nos anos em análise. Há uma queda de cerca de 11% entre os anos de 2019 e 2020.

Gráfico 1 – Despesa liquidada total relativa à Cidade Administrativa – 2018 a 2021



Fonte: Portal da Transparência. Elaborado pela autora.

Para uma análise mais detalhada, as despesas foram separadas por grupo (Tabela 1). A proporção de despesa liquidada em todos os anos no grupo de investimento é muito pequena em relação ao valor total, chegando ao máximo de 2,7% no último ano, sendo o grupo de outras despesas correntes o executado em maior volume.

Tabela 1 – Despesas relativas à Cidade Administrativa por grupo – 2018 a 2021

Grupo de Despesa	2018	2019	2020	2021
Investimentos	0	100.042,91	15.893,27	1.723.537,84
Outras despesas correntes	90.297.397,89	72.628.888,87	64.566.077,85	62.000.127,85
Total	90.297.397,89	72.728.931,77	64.581.971,11	63.723.665,69

Fonte: Portal da Transparência. Elaborado pela autora.

Sendo assim, para as análises seguintes o grupo de investimento ainda foi considerado, mas os valores comparados nos elementos itens foram relacionados às despesas correntes, tendo em vista a maior participação e o caráter da despesa que se relaciona melhor ao objeto do estudo.

6.1 Elemento de Despesa

A despesa liquidada em 2018 esteve dividida em sete elementos de despesa e em 2019 em nove elementos, conforme Tabela 2. Contudo, é possível perceber que a maior parte da despesa se acumula nos três primeiros elementos: locação de mão de obra, outros serviços de terceiros – pessoa jurídica e serviços de tecnologia da informação – pessoa jurídica. Em 2018 esses três elementos representaram 91,40% do total das despesas executadas no ano. A mesma tendência é observada em 2019, no qual eles representaram 86,98% do total das despesas.

O cenário permanece semelhante nos anos de 2020 e 2021. Em 2020, foram 11 elementos executados e em 2021, foram 12 elementos. Mas os mesmos elementos de despesa destacam-se pelos altos valores executados (Tabela 2), representando 94,55% do total em 2020 e 95,10% em 2021. É justificável que esses elementos possuam maior representatividade nas despesas relativas a Cidade Administrativa, já que a manutenção do complexo demanda execução de despesas de serviços.

Tabela 2 – Despesas relativas à Cidade Administrativa por elemento – 2018 a 2021

Elemento de Despesa	2018	2019	2020	2021
Outros serviços de terceiros - pessoa jurídica	32.968.801,53	22.717.431,41	24.771.213,94	25.698.017,81
%	36,51%	31,24%	38,36%	40,33%
% Acumulado no ano	36,51%	31,24%	38,36%	40,33%
Serviços de tecnologia da informação e comunicação - pessoa jurídica	32.554.228,22	26.653.925,09	23.929.992,13	23.115.950,27
%	36,05%	36,65%	37,05%	36,28%
% Acumulado no ano	72,56%	67,88%	75,41%	76,60%
Locação de mão-de-obra	17.007.066,61	13.887.354,74	12.361.018,07	11.788.118,20
%	18,83%	19,09%	19,14%	18,50%
% Acumulado no ano	91,40%	86,98%	94,55%	95,10%
Passagens e despesas com locomoção	7.009.191,13	6.933.712,28	2.705.400,33	568.035,22
%	7,76%	9,53%	4,19%	0,89%
% Acumulado no ano	99,16%	96,51%	98,74%	95,99%
Material de consumo	337.091,92	269.556,69	363.221,03	215.808,60
%	0,37%	0,37%	0,56%	0,34%
% Acumulado no ano	99,53%	96,88%	99,30%	96,33%
Auxílio-alimentação	0	0	345.724,89	314.383,00
%	0,00%	0,00%	0,54%	0,49%
% Acumulado no ano	99,53%	96,88%	99,84%	96,82%
Despesas de exercícios anteriores	420.013,79	1.668.364,84	74.601,44	246.909,29

(continuação)				
Elemento de Despesa	2018	2019	2020	2021
%	0,47%	2,29%	0,12%	0,39%
% Acumulado no ano	100,00%	99,18%	99,95%	97,21%
Equipamentos e material permanente	0	100.042,91	15.893,27	1.723.537,84
%	0,00%	0,14%	0,02%	2,70%
% Acumulado no ano	100,00%	99,31%	99,98%	99,92%
Auxílio-transporte	0	0	13.480,31	9.864,00
%	0,00%	0,00%	0,02%	0,02%
% Acumulado no ano	100,00%	99,31%	100,00%	99,93%
Outros serviços de terceiros - pessoa física	0	0	721,90	387,93
%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
% Acumulado no ano	100,00%	99,31%	100,00%	99,93%
Obrigações tributárias e contributivas	1.004,70	975,43	703,81	671,19
%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
% Acumulado no ano	100,00%	99,32%	100,00%	99,93%
Indenizações e restituições	0	497.568,39	0	41.982,34
%	0,00%	0,68%	0,00%	0,07%
% Acumulado no ano	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%
Total	90.297.397,89	72.728.931,77	64.581.971,11	63.723.665,69

Fonte: Portal da Transparência. Elaborado pela autora.

A Tabela 3 mostra que a variação dos valores liquidados entre os anos foi negativa em dois dos três elementos analisados. Isso significa que houve uma diminuição dos valores no decorrer do tempo, apesar de a variação ser menor entre 2021 e 2020 do que nos anos anteriores. No elemento de outros serviços de pessoa jurídica entre 2019 e 2020 houve uma variação de 9,04%, ou seja, um ligeiro aumento. Da mesma forma em 2021, em que há um crescimento de 3,74. Contudo, em relação ao valor executado em 2018, houve um decréscimo do valor total.

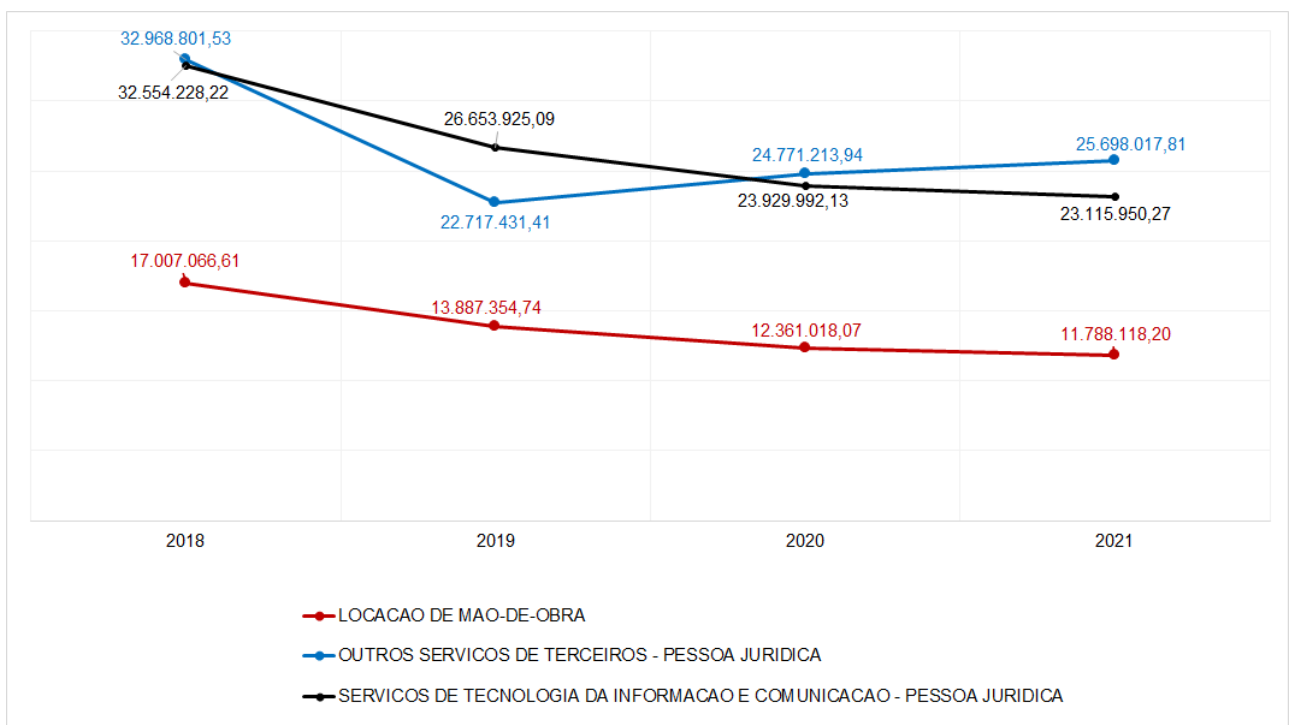
Tabela 3 – Variação das despesas relativas à Cidade Administrativa por elemento – 2018 a 2021

Elemento de Despesa	2018	2019	2020	2021	Variação 2018 - 2019	Variação 2019-2020	Variação 2020-2021
Locação de mão-de-obra	17.007.066,61	13.887.354,74	12.361.018,07	11.788.118,20	- 18,34%	-10,99%	-4,63%
Outros serviços de terceiros - pessoa jurídica	32.968.801,53	22.717.431,41	24.771.213,94	25.698.017,81	- 31,09%	9,04%	3,74%
Serviços de tecnologia da informação e comunicação - pessoa jurídica	32.554.228,22	26.653.925,09	23.929.992,13	23.115.950,27	-18,12%	-10,22%	- 3,40%

Fonte: Portal da Transparência. Elaborado pela autora.

A evolução dessas despesas, também demonstrada pelo Gráfico 2, ilustra que, de maneira geral, houve queda nas despesas. Isso pode ser explicado pela natureza delas, que demonstram gastos relacionados a despesas correntes, ou seja, necessários para a manutenção do complexo da Cidade Administrativa que, apesar de ter menos servidores trabalhando presencialmente nos anos de 2020 e 2021, ainda se mostrava necessária a manutenção dos prédios.

Gráfico 2 – Variação das despesas relativas à Cidade Administrativa por elemento – 2018 a 2021



Fonte: Portal da Transparência. Elaborado pela autora.

A análise por elementos representa as despesas em um nível macro, não sendo possível o detalhamento do que significa o serviço. Sendo assim, é necessário demonstrar os valores desdobrados por item.

6.2 Item de Despesa

A comparação dos itens de despesa seguiu a lógica dos destaques nos elementos, já que o item é um desdobramento que possibilita detalhar a que se refere o gasto. Assim sendo, os elementos de *locação de mão de obra*, *outros serviços de terceiros – pessoa jurídica* e *serviços de tecnologia da informação e*

comunicação – pessoa jurídica, foram detalhados para identificar os itens aos quais esses valores estavam vinculados.

Os valores detalhados na Tabela 4 são os de maior participação no valor total executado no elemento correspondente, que totalizam R\$ 72.999.728,52 em 2018, R\$ 57.389.651,26 em 2019, R\$ 57.998.536,68 em 2020 e R\$ 56.878.838,87 em 2021, esses valores correspondem, respectivamente, a cerca de 81%, 78%, 89% e 89% dos valores totais liquidados em ano. Os dados com todos os itens dos mesmos elementos se encontram na Tabela 8 do apêndice. Dentro do elemento de locação de mão de obra o serviço de apoio administrativo da MGS representa maior participação em 2018, mas em 2019 os serviços de limpeza e conservação possuem um percentual de valor liquidado maior, sendo que o primeiro registrou recuo próximo de 50%. As despesas relacionadas a MGS dentro da Cidade Administrativa são importantes para o funcionamento do complexo no dia a dia, disponibilizando funcionários para atendimento nas portarias, auxílios administrativos e para a limpeza dos prédios.

Dentro do elemento *outros serviços de terceiros – pessoa jurídica*, os contratos de energia elétrica e os reparos de equipamentos, instalações e material permanente registraram os maiores valores executados, representando 22% e 11%, respectivamente, em 2018 e 14% e 15% em 2019. Os serviços de reparos mantiveram percentuais consideráveis de 12% e 13% do total em 2020 e 2021. E os serviços de conservação e limpeza realizados pela MGS se mantiveram como a maior parte, 14% em 2020 e 12% em 2021, comparativamente ao serviço de apoio administrativo.

Essas são despesas relacionadas ao fornecimento de energia e à manutenção da estrutura dos prédios. Destaca-se que o item *tarifa de energia elétrica* representou em 2018 e 2019 menos de 0,1% da despesa liquidada. Esses itens são diferentes no que diz respeito a forma de contratação. Enquanto para o primeiro é formalizado um contrato, no segundo é paga a tarifa conforme a fatura da Cemig. Em 2020, o item de contrato representou apenas 5% da despesa total e em 2021 não foi executado nada, ou seja, os contratos foram finalizados e não foram renovados. Em contrapartida, o item de *tarifa de energia elétrica* que não chegou a 0,1% nos anos anteriores, representou 19% em 2020 e 26% em 2021. Isso demonstra que houve uma alteração na forma de execução dessa despesa, mas não uma diminuição efetiva.

Por fim, dentre os serviços de *tecnologia da informação e comunicação* – *pessoa jurídica*, os serviços de informática executados pela Prodemge possuem o maior impacto, haja vista que há um grande volume de serviços relacionados a *Tecnologia da Informação e Comunicação (TIC)* dentro da Cidade Administrativa. Por isso, em 2018 e 2019 os valores foram de 34% e 39% do valor total liquidado nesses anos. Nos anos seguintes permanece como o maior executado dentro do elemento correspondente e, inclusive, apresenta o maior percentual de todos os itens, chegando a 37% em 2020 e 35% em 2021.

Tabela 4 – Despesas relativas à Cidade Administrativa por principais itens – 2018 a 2021

Item de Despesa	2018	2019	2020	2021
Locação de serviços de apoio administrativo realizados pela MGS	11.017.896,28	6.054.003,94	3.233.139,23	4.026.321,41
%	15,09%	10,55%	5,57%	7,08%
% Acumulado no ano	15,09%	10,55%	5,57%	7,08%
Locação de serviços de conservação e limpeza realizados pela MGS	5.989.170,33	7.833.350,79	9.127.878,84	7.549.120,33
%	7,26%	12,38%	14,95%	12,46%
% Acumulado no ano	22,4%	22,9%	20,5%	19,5%
Contratos de energia elétrica	18.664.583,61	9.232.346,78	3.583.495,51	0
%	25,57%	16,09%	6,18%	0,00%
% Acumulado no ano	47,92%	39,02%	26,70%	19,54%
Reparos de equipamentos, instalações e material permanente	9.254.855,58	9.693.663,99	7.681.529,62	7.964.882,92
%	12,68%	16,89%	13,24%	14,00%
% Acumulado no ano	60,60%	35,75%	21,23%	15,84%
Tarifa de energia elétrica	40.040,91	21.714,15	11.615.617,09	15.825.255,99
%	0,05%	0,04%	20,03%	27,82%
% Acumulado no ano	60,64%	35,79%	41,25%	43,66%

(continuação)

Item de Despesa	2018	2019	2020	2021
Serviço de informática executado pela Prodemge	28.033.181,82	24.554.571,60	22.756.876,39	21.513.258,22
%	38,40%	42,79%	39,24%	37,82%
% Acumulado no ano	99,05%	78,57%	80,49%	81,49%
Total	72.999.728,52	57.389.651,26	57.998.536,68	56.878.838,87

Fonte: Portal da Transparência. Elaborado pela autora.

Diante disso, a comparação dos itens executados nos quatro anos levou em consideração os que possuíram maiores participações nos valores totais, sendo eles: *locação de serviços de conservação e limpeza realizados pela MGS; energia elétrica (contato e tarifa); reparos de equipamentos, instalações e material permanente, e serviços de informática* executado pela Prodemge. Através da Tabela 5 é possível visualizar as variações entre os anos.

Os serviços da MGS, apesar da variação entre os anos, demonstraram uma linearidade, tendo aumentado de 2018 para 2019, em 30,8%, um ligeiro acréscimo de 16,5 % entre 2020 e 2019 e posteriormente uma diminuição de 17,3%. O aumento observado de 2018 para 2019 foi justificado pela atualização dos valores que a MGS realiza chamada de “Convenção Coletiva de Trabalho” (CCT), que foi um percentual maior do que geralmente era praticado.

A variação de 2019 para 2020 também foi positiva. Esse é um serviço que poderia variar diretamente de acordo com o fluxo de pessoas na Cidade Administrativa se, por exemplo, houvesse a possibilidade de desativar um andar inteiro e diminuir a limpeza para uma vez por semana, ou outra periodicidade. Contudo, nos anos em que o teletrabalho esteve ativo, não havia garantia do quantitativo de pessoas em cada andar e/ou em cada prédio, apesar do número ter diminuído de forma relevante. Isso porque o contrato referente a limpeza com a MGS, apesar de ser relacionado a mão de obra, o pagamento é realizado de acordo com a limpeza do metro quadrado acordada. Ainda assim houve uma redução de 25% da mão de obra a partir do acordo operacional. Esse percentual se deu de acordo com a orientação recebida, não podendo ser ultrapassado, mas havia possibilidade de maiores reduções, se fosse permitido, conforme explicado por um dos entrevistados:

Teoricamente todos os meus metros quadrados precisavam ser limpos da mesma forma, mas houve a redução e pra suprir essa mão de obra que ficou ociosa, a gente podia ter reduzido mais, e como a limpeza estava muito atrelada às medidas de mitigação da pandemia, a gente fez uma pequena alteração nas rotinas de trabalho. Limpava-se mais as estações de trabalho, banheiro também foi limpo mais vezes. Em resumo, a gente reduziu 25%, tinha condição de ter reduzido mais, mas não houve esse direcionamento; para ajustar a ociosidade do trabalho e a necessidade no contexto da pandemia nós mudamos rotinas de trabalho. (Entrevistado B)

Contudo, o valor maior pode ser explicado por alguns detalhes, que também foram explicados pelos gestores da Cecad. Em 2020, houve a renovação do contrato e isso gerou um acréscimo no valor do metro quadrado acordado,

aumentando em 5% o valor pago anualmente. A redução permitida pelo acordo operacional entre as partes não foi imediata. Demorou cerca de seis meses entre o início do teletrabalho (março) até a finalização do acordo, o que resultou em uma execução integral do contrato durante nove meses.

Além disso, a presente análise das despesas tem o foco nos valores executados pela Seplag, não entrando em detalhes no valor total por contrato ou os valores praticados via TDCO. Na comparação de 2021 com 2020, o valor executado via TDCO com a SEE e com SES foi maior, isso significa que um maior valor liquidado via TDCO gera uma redução no valor liquidado pela Seplag, já que o valor contratado não é alterado. Ou seja, em 2021 havia uma menor execução da despesa por parte da Seplag e maior execução por parte de outras secretarias. Por esse motivo em 2021 houve uma diminuição, além da supressão contratual de 25% desde o início do ano.

Os contratos de energia elétrica, como explicitado anteriormente, possuíam valores altos liquidados em 2018, enquanto os valores de tarifa de energia elétrica são baixos. A diminuição de 50% em 2019 é explicada pela utilização de Restos a Pagar Não Processados naquele ano. Em todos os anos analisados, os valores liquidados de RPNP foram de cerca de R\$ 1 milhão. Entretanto, em 2019, o valor de RPNP inscrito foi de R\$ 11.072.178,00 e desse montante, o liquidado no ano seguinte chegou a aproximadamente R\$ 10.760.000,00. Isso significa que se for considerado o RPNP liquidado somado ao valor total liquidado em 2019, a variação entre 2018 e 2019 foi inclusive de aumento. Já em 2020 ainda houve uma diminuição considerável (-61,2%), mas essa foi compensada pelo aumento dos valores liquidados com tarifa de energia elétrica, que demonstra uma variação muito grande de mais de 53.000%, saindo de R\$ 21.714,15 liquidado em 2019 para mais de R\$ 11 milhões em 2020. Já em 2021, o item de tarifa de energia elétrica assume todo os valores executados. Essa alteração na forma de contratação ocorreu devido a uma mudança no entendimento por parte da área central de compras e contratações no estado. De acordo com um dos gestores da Cecad, no ano de 2019 foram informados que seria mais vantajoso o pagamento da energia elétrica na modalidade “baixa tensão”, e não como “média tensão”, como constava no contrato à época. Além disso, sendo utilizada a modalidade “baixa”, não seria necessária a utilização de contrato. Dessa forma, optou-se por alterar a modalidade ao fim do contrato e, tendo em vista que não era necessário um novo contrato por causa da

alteração, manter a execução, em 2020 e 2021, no elemento item de despesa de “tarifa de energia elétrica”.

A variação demonstrada na Tabela 5 do item *reparos de equipamentos, instalações e material permanente* é explicada pelos contratos executados por esse item, que são relativos a manutenções prediais, hidráulicas e elétricas, ou seja, todos os serviços relacionados a estrutura física dos prédios, incluindo instalações, manutenções corretivas, manutenções emergenciais e reparos. Dentre os contratos executados nesse item, o de maior volume é com a empresa Jam, que é responsável pelos seguintes itens, de acordo com a previsão em contrato:

prestação de serviços contínuos, por empresa especializada - para manutenção predial preventiva, corretiva e preditiva, de forma ininterrupta e continuada, com dedicação intensiva de mão de obra, englobando o fornecimento de peças/materiais e serviços para suporte técnico e operação das instalações e sistemas predial civil, elétrico, hidrossanitário, eletromecânico, mecânico, de ar condicionado, detecção, alarme, prevenção e combate a incêndio, automação da Cidade Administrativa Presidente Tancredo Neves - CA, bem como operação e gerenciamento dos supervisórios. (Contrato JAM, documento interno)

Portanto, esse é um serviço que possibilita pouca variação, já que, independentemente do quantitativo de pessoas, algumas manutenções são necessárias. Mesmo assim, em 2020, houve uma diminuição no valor liquidado desse item, que pode ser explicado pela diminuição de alguns reparos e acordo operacional com a empresa.

Nesse item também se encontram contratos com as empresas responsáveis pela manutenção e suporte dos elevadores. Inicialmente a equipe da Cecad entendeu que seria possível manter desligadas alguns dos equipamentos, já que o fluxo de pessoas era menor, então havia menor necessidade de todos os elevadores em funcionamento. Contudo, quando houve a necessidade de religar os elevadores antes desligados, estavam danificados, já que esse é um equipamento que não pode ficar muito tempo sem funcionamento e manutenções. Assim, foi necessário um gasto alto com manutenção corretiva dessas máquinas, refletido no aumento de 3,7% em 2021.

O item de *serviço de informática da Prodemge* também registrou leve decréscimo em todos os anos. Apesar disso, essa despesa é relacionada a segurança de rede, cabeamento estruturado, rede *wireless*, serviços que, independentemente de quantidade de pessoas em trabalho presencial, eram necessários de serem mantidos. Então a variação negativa pode ser explicada pelas

alterações contratuais acordadas em 2020, a partir do acordo operacional de redução de até 25%, gerado por causa do estado de calamidade pública da pandemia.

Tabela 5 – Variação das despesas relativas à Cidade Administrativa por item – 2018 a 2021

Item de Despesa	2018	2019	2020	2021	Variação 2018-2019	Variação 2019-2020	Variação 2020-2021
Locação de serviços de conservação e limpeza realizados pela MGS	5.989.170,33	7.833.350,79	9.127.878,84	7.549.120,33	30,8%	16,5%	- 17,3%
Contratos de energia elétrica	18.664.583,61	9.232.346,78	3.583.495,51	0	- 50,5%	- 61,2%	-100,0%
Reparos de equipamentos, instalações e material permanente	9.254.855,58	9.693.663,99	7.681.529,62	7.964.882,92	4,7%	- 20,8%	3,7%
Tarifa de energia elétrica	40.040,91	21.714,15	11.615.617,09	15.825.255,99	- 45,8%	53.393,3%	36,2%
Serviço de informática executado pela Prodemge	28.033.181,82	24.554.571,60	22.756.876,39	21.513.258,22	-12,4%	-7,3%	- 5,5%

Fonte: Portal da Transparência. Elaborado pela autora.

Especificamente sobre os valores executados nos dois itens relacionados à energia elétrica, se analisado o valor total, conforme Tabela 6, e considerando que a diminuição em 2019, explicada pelos valores liquidados por RPNP em 2019, na verdade há um aumento em 2019, comparado à 2018, e, posteriormente, um decréscimo de 2019 para 2020, e de 2020 para 2021. Assim, houve uma queda, mas pouco expressiva se comparada à diminuição de pessoas. Conforme os gestores da Cecad, o recuo não foi tão relevante, pois aspectos como o uso de VPN, ar-condicionado e iluminação possuíam especificidades. A VPN foi considerada como o maior impacto nessa despesa, conforme explicado por um dos gestores:

“Se eu chegava na minha mesa às 8 horas da manhã eu ligava o meu computador e às 16, 17 horas desligava. O computador ficava ligado cerca de 8 horas por dia, de segunda a sexta. Com a VPN e trabalhando de casa, o computador passou a ficar ligado ‘24/7’, o tempo todo, todos os dias, até final de semana. Desde o dia que começamos o trabalho remoto até hoje, nunca foi desligado. (...) Então, a diminuição de alguns aspectos como a iluminação, foi compensada pelo aumento que os computadores ligados causaram” (Entrevistado A)

A iluminação e o ar-condicionado puderam ser desligados em alguns prédios e andares, e foi implementado o chamado “serviço especial” durante um tempo. Esse serviço consistia em uma solicitação por parte do servidor em trabalho presencial, para que fossem acionados esses serviços em sua estação de trabalho. A iluminação, então, era acionada apenas no setor no qual o servidor se localizava. Já o ar-condicionado possui um funcionamento diferente. Os andares possuem cerca de quatro máquinas por andar. Dessa forma, ao ser necessário prestar esse serviço em um determinado setor, era preciso ligar a máquina responsável por aquela área, o que corresponde a 25% do andar. Assim, mesmo que houvesse apenas um servidor, a máquina de ar-condicionado de um seguimento muito maior era acionada, não sendo possível a prestação do serviço em apenas um ponto.

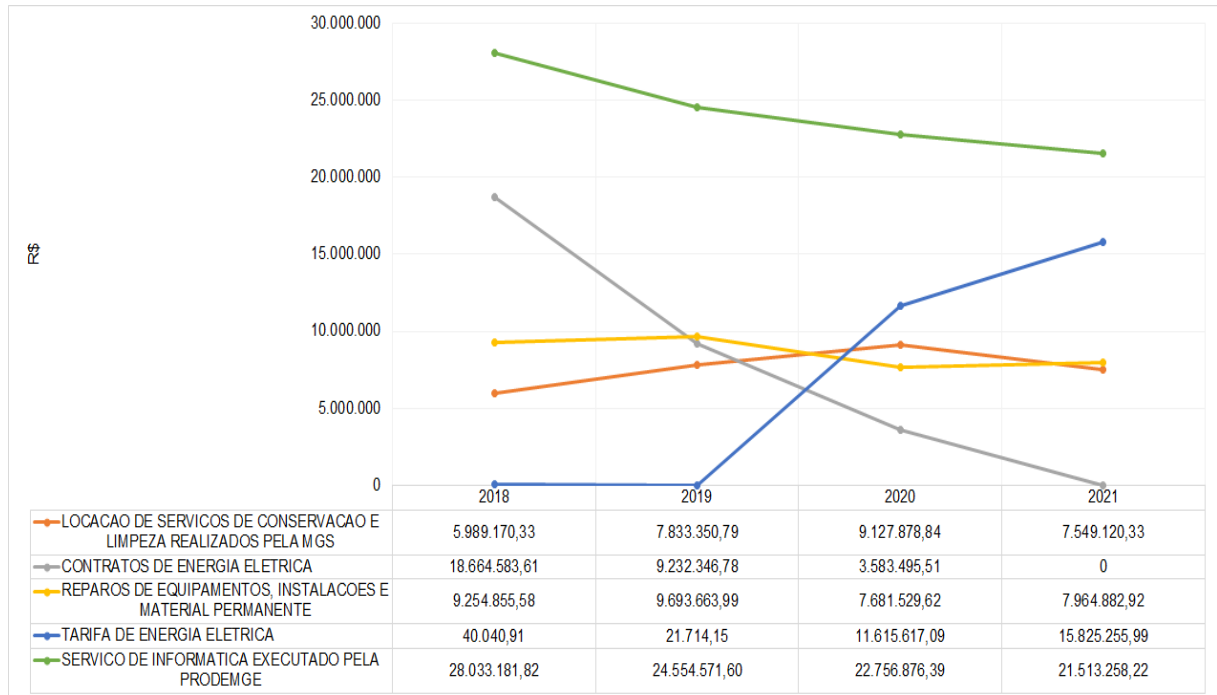
Tabela 6 – Despesa total relativas à energia elétrica da Cidade Administrativa – 2018 a 2021

Item de Despesa	2018	2019	2020	2021
Contratos de energia elétrica	18.664.583,61	9.232.346,78	3.583.495,51	0
Tarifa de energia elétrica	40.040,91	21.714,15	11.615.617,09	15.825.255,99
Total Geral	18.704.624,51	22.227.164,55	16.781.436,80	17.598.181,93

Fonte: Portal da Transparência. Elaborado pela autora.

Por fim, é possível visualizar as variações no Gráfico 3. De forma geral, observa-se uma queda na maior parte das despesas analisadas, principalmente comparando-se o ano de 2020 com o de 2018.

Gráfico 3 – Variação das despesas relativas à Cidade Administrativa por item – 2018 a 2021



Fonte: Portal da Transparência. Elaborado pela autora.

Os itens acima analisados correspondem à maior parte liquidada dentro dos respectivos elementos, contudo, é relevante analisar os itens de menor participação que também podem ter sido impactados pelo teletrabalho. A tabela 7 detalha esses itens e a evolução durante os anos. Os valores totais desses itens representam, respectivamente, 23%, 16%, 10% e 12% do valor total liquidado entre 2018 e 2021. Apesar de terem um impacto proporcionalmente menor, os valores são relevantes e alguns itens demonstraram queda que pode ser explicada pela redução de usuários do complexo.

O item de *contratos de abastecimento de água e coleta e tratamento de esgoto* apresentou uma redução de 38,6% entre 2019 e 2020, já que havia menos usuários dos banheiros e conseqüentemente, o consumo de água era menor. A *tarifa de água e esgoto* também foi reduzida. É possível perceber que, em 2020, houve uma diminuição considerável e em 2021 o valor já aumenta ligeiramente, com o início de retorno e presença de mais pessoas.

O item de despesa de *locação de serviços de apoio administrativo realizados pela MGS* também apresentou queda de 46,6% em 2020, tendo em vista que foi possível reduzir a quantidade de postos para o serviço de portaria e segurança.

O item *locação de serviços gráficos* demonstrou uma diminuição considerável, apresentando variação negativa de 67,1% em 2020 e 33,9% em 2021, isso porque o menor número de servidores na Cidade Administrativa e o contexto de teletrabalho permitiu que fosse menos utilizado os serviços de impressão.

Tabela 7 – Despesa total relativas à outros itens de despesa Cidade Administrativa – 2018 a 2021

Elemento - Item de Despesa	2018	2019	2020	2021	Variação 2018-2019	Variação 2019-2020	Variação 2020-2021
Despesas com o pagamento de encargos trabalhistas a MGS	0	0	0	212.676,46	0	0	21.267.546%
Locação de serviços de apoio administrativo realizados pela MGS	11.017.896,28	6.054.003,94	3.233.139,23	4.026.321,41	- 45,1%	- 46,6%	24,5%
Contratos de abastecimento de água e coleta e tratamento de esgoto	1.427.755,72	1.473.802,69	905.222,46	1.137.802,97	3,2%	- 38,6%	25,7%
Encargos financeiros	829.637,25	556.053,78	145.646,68	42.272,14	- 33,0%	- 73,8 %	- 71,0%
Fornecimento de alimentação	449.900,26	567.001,38	136.687,31	0	26,0%	- 75,9%	- 100,0%
Locação de bens imóveis	0	109.544,46	0	0	0	- 100,0%	0
Locação de máquinas e equipamentos	372.057,22	323.562,64	257.494,99	290.212,56	- 13,0%	- 20,4%	12,7%
Locação de serviços gráficos	1.757.458,08	583.502,42	191.848,69	126.814,78	- 66,8%	- 67,1%	- 33,9%
Locação de tv por assinatura	90.606,62	75.734,01	42.411,92	38.075,38	- 16,4%	- 44,0%	- 10,2%
Outros serviços pessoa jurídica	0	0	11.745,32	0	0	0	- 100,0%
Reparos de bens imóveis	0	592,43	5.728,62	0	0	867,0%	- 100,0%

(continuação)

Elemento - Item de Despesa	2018	2019	2020	2021	Variação 2018-2019	Variação 2019-2020	Variação 2020-2021
Serviço de administração e gerenciamento de frota de veículos	0	0	1.834,68	7.408,36	0	0	303,8%
Serviços de conservação e limpeza	64.794,68	75.824,06	187.953,79	260.971,62	17,0%	147,9%	38,8%
Serviços de gerenciamento e fornecimento de combustível	0	268,61	3.997,26	4.321,09	0	1.388,1%	8,1%
Tarifa de água e esgoto	17.111,60	3.820,02	0	0	- 77,7%	- 100,0%	0
Rede ip multisserviços	140.583,45	127.473,33	0	0	- 9,3%	-100,0%	0
Serviços de tecnologia da informação	3.924.154,14	1.772.022,55	1.069.208,72	1.566.034,59	- 54,8%	- 39,7%	46,5%
Serviços de telecomunicação	456.308,82	199.857,61	103.907,02	36.657,46	- 56,2%	- 48,0%	- 64,7%
Total geral	20.548.264,12	11.923.063,92	6.296.826,69	7.749.568,82	- 42,0%	- 47,2%	23,1%

Fonte: Portal da Transparência. Elaborado pela autora.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho teve como objetivo entender, do ponto de vista orçamentário, os impactos, na Cidade Administrativa, do regime emergencial de teletrabalho, aplicado ao governo do estado de Minas Gerais nos anos de 2020 e 2021, em função dos efeitos da pandemia do Covid-19. Dessa forma, buscou-se resposta ao seguinte questionamento: houve queda das despesas devido a diminuição da circulação de pessoas no complexo da Cidade Administrativa?

Para tal, a pesquisa foi dividida em duas etapas.

A primeira parte construiu o referencial teórico, que trouxe definições e conceitos relevantes para o entendimento a respeito das classificações utilizadas para o filtro e análise dos dados, objeto da segunda parte.

Após a introdução, foi apresentado o capítulo acerca do orçamento público, passando pelos instrumentos de planejamento e orçamento para abordar o papel de cada um deles na execução das despesas públicas. Em seguida, os estágios da despesa até a etapa de execução. E, por fim, as diversas formas de classificação das despesas. Esse conhecimento é necessário para identificar como foram filtradas as despesas de acordo com a classificação e estágio.

O terceiro capítulo trouxe a caracterização da Cidade Administrativa de Minas Gerais no que tange a seu funcionamento e operacionalização. Ainda nesse capítulo, foi apresentado o quantitativo de pessoas nos anos de 2018 e 2019 e a estimativa em 2020, com destaque para a queda de mais de 90%. Ao fim do referencial teórico, o quarto capítulo discorreu sobre o teletrabalho e a implantação no serviço público do executivo mineiro.

O trabalho possuiu limitações que devem ser levadas em consideração para o entendimento de que as conclusões não são exclusivas e únicas. Tendo em vista o tempo dedicado ao trabalho não foi possível abarcar na análise os valores de todos os elementos liquidados; todas as despesas, inclusive as de menor valor; os executados via TDCO e os valores por contrato. É possível que esses detalhes tenham mascarado o resultado e impactado nos percentuais finais, mas esse seria o objeto de outro trabalho.

Em relação à análise dos dados, inicialmente foram avaliadas as despesas totais realizadas nos anos de 2018 a 2021. Observou-se que houve sim uma diminuição dos gastos, mas apenas pelos valores totais não foi possível atribuir tal decréscimo ao advento do teletrabalho. Assim, a análise focou nos elementos

que apresentaram maior participação das despesas e ficou claro que a maior parte das despesas relacionadas à Cidade Administrativa possuem como função manter o funcionamento do complexo como um todo.

Para detalhar mais as despesas realizadas, os valores foram analisados em nível de elemento item, a partir do levantamento dos itens de maior volume dentre os elementos analisados. Observou-se, então, que a maior parte das despesas relativas à Cidade Administrativa estava dividida entre: energia elétrica, prestação de serviços de limpeza por parte da MGS, prestação de serviços por parte da Prodemge e manutenção predial.

A despesa de energia elétrica poderia ter sido uma despesa com uma variação muito alta em função da queda do fluxo de pessoas, mas a realidade não foi como o esperado. Isso porque alguns aspectos influenciaram diretamente nos valores executados. Por um lado, houve diminuição relacionada à iluminação e ar-condicionado, que puderam ser desligados nos prédios. Porém, diante da necessidade de possibilitar a presença dos servidores que ainda precisavam trabalhar presencialmente, esses serviços eram solicitados e realizados em um setor grande, independentemente da quantidade de pessoas presentes. Além disso, o maior impacto percebido veio da utilização de VPNs por alguns servidores. Esse serviço necessita que os computadores estejam ligados para que sejam acessados. Dessa forma as máquinas passaram a ficar ligadas 100% do tempo, incluindo períodos noturnos, feriados e finais de semana.

A despesa relacionada ao serviço de limpeza prestado pela MGS inicialmente teve um aumento por causa de diversos fatores. Um deles foi a demora para a aplicação efetiva do acordo operacional para diminuição do valor contratado, o outro foram os ajustes contratuais, como renovação do contrato e aplicação de CCT. Além disso, essa despesa poderia ter sido suprimida em mais do que 25%, já que ainda havia mão de obra ociosa, porém, a instrução era que fosse mantido dessa forma, já que isso significaria demissão de pessoal e, tendo em vista o contexto da pandemia, não seria interessante para as partes. Mas em 2021 houve uma diminuição, relativa à redução possibilitada pela menor quantidade de pessoas, chegando a um valor inclusive menor do que em 2019. A redução poderia ter sido maior se houvesse a possibilidade de desativação de uma área como um andar inteiro, assim seria possível reduzir o espaço a ser limpo, o que impacta diretamente no contrato que é definido por metros quadrados limpos.

A prestação de serviços por parte da Prodemge e as manutenções prediais são despesas que não são afetadas diretamente pela quantidade de pessoas utilizando os prédios, mas, ainda assim, tiveram uma redução em 2020 e, em 2021, comportaram de formas diferentes. Os serviços de informática da Prodemge estão relacionados a estruturas de rede e tecnologias de informação e comunicação, sendo necessárias para possibilitar o uso da rede de internet, de telefone, dentre outras questões dependentes disso. Mas o acordo operacional possibilitou que houvesse uma redução temporária nos valores contratados e, por isso, houve diminuição nos valores liquidados. Já as despesas relacionadas às manutenções prediais puderam ser diminuídas em alguns aspectos, como a desativação de alguns elevadores, mas é uma despesa que precisa ser mantida para que os prédios estejam em funcionamento. Posteriormente, em 2021, houve aumento do gasto tendo em vista a falta de manutenção dos elevadores em 2020.

Além das grandes despesas detalhadas acima, algumas relacionadas diretamente ao consumo e influenciadas pelo quantitativos de usuários como tarifa de água, serviços gráficos e serviços administrativos da MGS, demonstraram queda no ano inicial do teletrabalho, explicado pela redução de pessoas.

De maneira geral, houve decréscimo nos dispêndios, em parte explicado pela redução da circulação de pessoas. No entanto, diversos fatores contribuíram para que a queda não fosse relevante quanto a diminuição do número de pessoas nos prédios. A arquitetura dos prédios impossibilita reduções significativas em algumas despesas como energia e manutenções, a não ser que andares inteiros estejam desocupados, por exemplo. Então, pelo contexto inesperado não foi possível planejar e buscar soluções e medidas mais efetivas e assertivas para a economia. Por outro lado, algumas reduções, como no contrato de MGS, poderiam ter sido mais significativas se não houvesse o limite estabelecido pelos acordos operacionais.

Além disso, o trabalho analisou apenas os anos em que o contexto era de regime emergencial de teletrabalho, mas é de conhecimento que, a partir de 2022, foi implantado o regime definitivo de teletrabalho, que possui regras e indicadores diferenciados, bem como uma política pública específica. Diante do modelo arquitetônico da Cidade Administrativa, em que os andares possuem as estações de trabalho integradas e sem divisórias e, visando maior economia de recursos públicos, algumas ações podem ser implementadas, como:

- Liberação das estações de trabalho dos servidores que, atualmente estão 100% em trabalho remoto;
- Realocação dos servidores em trabalho presencial para as estações liberadas;
- Alinhamento dos dias de trabalho presencial dentro de uma mesma secretaria, de forma que uma estação possa ser utilizada por várias pessoas;
- Gestão do espaço para que as estações sejam revezadas entre áreas;
- Modernização dos sistemas, para serem utilizados em qualquer computador;
- Virtualização dos arquivos, de maneira que possam ser acessados independente da máquina;
- Medidas que gerem uma economia assertiva no momento da escolha do regime de trabalho, por exemplo, ao optar pelo regime parcial, ser necessário liberar um percentual específico da área ocupada presencialmente.

Dessa maneira, essas ações possibilitariam liberação de áreas ou andares inteiros e, assim, a desativação, nas áreas não utilizadas, de serviços como iluminação, ar-condicionado; redução dos serviços de limpeza e manutenção.

Por fim, o presente trabalho perpassou apenas o ponto de vista orçamentário, mas a análise de benefício do teletrabalho vai muito além da possível economia. Existem fatores que impactam diretamente na percepção tanto das instituições, quanto dos trabalhadores, que merecem ser estudados e levantados para que haja maior assertividade acerca dos pontos positivos e negativos do teletrabalho, que poderiam ser estudados e acrescidos dessa análise em outros trabalhos.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, Beatriz. **Governo economizou R\$ 1,5 bilhão com teletrabalho na pandemia.** Agência Brasil, 2021. Disponível em: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/radioagencia-nacional/economia/audio/2021-08/governo-economizou-r-15-bilhao-com-teletrabalho-na-pandemia#:~:text=O%20governo%20federal%20tamb%C3%A9m%20economizou,2020%20e%20junho%20de%202021>>. Acesso em: 15 ago. 2022.

ARAÚJO, Tânia Maria de. **O trabalho mudou-se para casa: trabalho remoto no contexto da pandemia de COVID-19.** Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rbso/a/LQnfJLrjgrSDKkTNyVfgnQy/>>. Acesso em: 14 ago. 2022.

BARROS, Alexandre Moço; SILVA, José Roberto Gomes da. Percepções dos indivíduos sobre as consequências do teletrabalho na configuração home-office: estudo de caso na Shell Brasil. **CADERNOS EBAPE. BR**, Rio de Janeiro, v. 8, ed. 1, p. 72-91, Mar. 2010. DOI <https://doi.org/10.1590/S1679-39512010000100006>. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/cebape/a/pB6bjbKsBNBdKk6VwGCbSRM/abstract/?lang=pt>>. Acesso em: 1 mar. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 5.452.** Aprova a Consolidação das Leis do Trabalho. 1943. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del5452.htm>. Acesso em: 07 mar. 2023.

_____. **Lei de Responsabilidade Fiscal.** Lei Complementar nº 101. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 14 ago. 2022.

_____. **Lei nº 12.551.** Altera o art. 6º da consolidação das leis do trabalho (CLT), aprovada pelo decreto-lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, para equiparar os efeitos jurídicos da subordinação exercida por meios telemáticos e informatizados à exercida por meios pessoais e direitos. 2011. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12551.htm>. Acesso em: 07 mar. 2023.

_____. **Lei nº 13.467.** Altera a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, e as Leis nº 6.019, de 3 de janeiro de 1974, 8.036, de 11 de maio de 1990, e 8.212, de 24 de julho de 1991, a fim de adequar a legislação às novas relações de trabalho. 2017. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13467.htm>. Acesso em: 07 mar. 2023.

FILARDI, Fernando; CASTRO, Rachel Mercedes P. de; ZANINI, Marco Tulio Fundão. Vantagens e desvantagens do teletrabalho na administração pública: análise das experiências do Serpro e da Receita Federal. **CADERNOS EBAPE. BR**,

Rio de Janeiro, v. 18, ed. 1, p. 28-46, 19 mar. 2020. DOI <https://doi.org/10.1590/1679-395174605>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cebape/a/pJSWmhnCPvz6fGwdkcFyvLc/?lang=pt>. Acesso em: 1 mar. 2023.

FRIEDMANN, John R. P. **Introdução ao planejamento regional**. Rio de Janeiro. 1960.

GIACOMONI, James. **Orçamento público**. São Paulo. 2010.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008. Disponível em: <https://ayanrafael.files.wordpress.com/2011/08/gil-a-c-mc3a9todos-e-tc3a9cnicas-de-pesquisa-social.pdf>. Acesso em: 07 ago. 2022

HAUBRICH, D. B.; FROEHLICH, C. Benefícios e Desafios do Home Office em Empresas de Tecnologia da Informação. **Revista Gestão & Conexões**, [S. l.], v. 9, n. 1, p. 167–184, 2020. DOI: 10.13071/regec.2317-5087.2020.9.1.27901.167-184. Disponível em: <https://periodicos.ufes.br/ppgadm/article/view/27901>. Acesso em: 09 mar. 2023.

MINAS GERAIS. **Constituição do Estado de Minas Gerais de 1989**. Belo Horizonte: Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2014. Disponível em: <http://www.tce.mg.gov.br/IMG/Legislacao/legiscont/Constitui%C3%A7%C3%A3o%20Estadual.pdf>. Acesso em: 14 ago. 2018.

MINAS GERAIS. **Decreto nº 47.886**. Dispõe sobre medidas de prevenção ao contágio e de enfrentamento e contingenciamento, no âmbito do Poder Executivo, da epidemia de doença infecciosa viral respiratória causada pelo agente Coronavírus (COVID-19), institui o Comitê Gestor do Plano de Prevenção e Contingenciamento em Saúde do COVID-19 – Comitê Extraordinário COVID-19 e dá outras providências. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2020. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=47886&comp=&ano=2020>. Acesso em: 14 ago. 2022.

MURATORI, Matheus. **Transformações marcam os 10 anos da Cidade Administrativa**. Estado de Minas, 2020. Disponível em: https://www.em.com.br/app/noticia/politica/2020/03/04/interna_politica,1125929/transformacoes-marcam-os-10-anos-da-cidade-administrativa.shtml. Acesso em: 15 ago. 2022.

REIS, André Abreu et al. **A metodologia de elaboração do planejamento plurianual em Minas Gerais: uma possibilidade de aprimoramento metodológico conciliado à ampliação da participação popular**. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 2013, Brasília, 2013.

SANCHES, Oswaldo M. **O ciclo orçamentário: uma reavaliação à luz da Constituição de 1988**. In: GIACOMONI, J; PAGNUSSATI, J. L (Org.). Planejamento e orçamento governamental. Brasília: ENAP, 2006. v.1.

SEPLAG. **Resolução nº 039/2022**. Dispõe sobre a autorização, em caráter excepcional, para realização do teletrabalho na modalidade integral na

Administração Pública direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo.
Disponível em:
<<https://www2.educacao.mg.gov.br/images/documentos/RESOLU%C3%87%C3%83O%20SEPLAG%20N%C2%BA%20039,%20DE%2027%20DE%20MAIO%C2%A0DE%202022.pdf>>. Acesso em 15 ago. 2022.