

**FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO**  
**Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho**

**Luciana Ferman Campolina Silva**

**ORÇAMENTO BASE ZERO NA GESTÃO PÚBLICA:**  
**Estudo de caso Comitê de Eficiência das Forças de Segurança do Estado de**  
**Minas Gerais**

**Belo Horizonte**

**2022**

Luciana Ferman Campolina Silva

**ORÇAMENTO BASE ZERO NA GESTÃO PÚBLICA:**

Estudo de caso Comitê de Eficiência das Forças de Segurança do Estado de Minas  
Gerais

Monografia apresentada à Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial de aprovação do Curso de Especialização em Gestão Orçamentária.

Orientadora: Profa. Isabella Virgínia Freire Biondini

**Belo Horizonte**

**2022**

S586o Silva, Luciana Ferman Campolina.  
Orçamento Base Zero na gestão pública [manuscrito] : estudo de caso Comitê de Eficiência das Forças de Segurança do Estado de Minas / Luciana Ferman Campolina Silva. – 2022.  
[11], 106 f. : il.

Monografia de conclusão de Curso (Especialização em Gestão Orçamentária) – Fundação João Pinheiro, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, 2022.

Orientadora: Isabella Virgínia Freire Biondini

Bibliografia: f. 69-73

1. Orçamento Público – Minas Gerais. 2. Comitê de Eficiência das Forças de Segurança (CEFS) – Minas Gerais – Orçamento Base Zero. 3. Segurança Pública – Minas Gerais – Controle Orçamentário. I. Biondini, Isabella Virgínia Freire. II. Título.

CDU 336.12

ESCOLA DE GOVERNO PROFESSOR PAULO NEVES DE CARVALHO

Luciana Ferman Campolina Silva

ORÇAMENTO BASE ZERO NA GESTÃO PÚBLICA:

Estudo de caso Comitê de Eficiência das Forças de Segurança do Estado de Minas Gerais

Monografia apresentada à Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial de aprovação do Curso de Especialização em Gestão Orçamentária.

Orientadora: Profa. Isabella Virgínia Freire Biondini

Avaliada e aprovada pela banca examinadora constituída pelos professores:

Profa. Isabella Virgínia Freire Biondini – Fundação João Pinheiro

Profa. Daniele Oliveira Xavier – Fundação João Pinheiro

## AGRADECIMENTOS

Agradeço ao meu marido, Gustavo, que foi meu principal incentivador, meu suporte, minha força propulsora. A realização desse sonho só foi possível com seu apoio incondicional.

À minha maior razão de viver, minha filha Maria, que é o motivo de tudo, minha força para continuar buscando um caminho de prosperidade, e ser melhor a cada dia. Tudo por você, minha filha!

Agradeço aos meus pais, à minha família, que é minha base e inspiração diária.

Aos meus colegas de trabalho da Superintendência de Planejamento, Gestão e Finanças da SEPLAG, em especial aos da Diretoria de Logística e Aquisições, que me acolheram com muito carinho e me proporcionam todos os dias um grande aprendizado, e a possibilidade de ser uma profissional melhor.

Aos professores do curso de Especialização em Gestão Financeira e Orçamentária, por compartilharem seu conhecimento e suas experiências, e proporcionarem meu desenvolvimento acadêmico. Especialmente à minha orientadora, Isabella Biondini, por todo empenho e paciência na conclusão desse trabalho.

## RESUMO

Com a publicação da Resolução Conjunta entre a Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (Seplag) e forças de segurança do Estado, Resolução Conjunta SEPLAG/PMMG/SEJUSP/PCMG/CBMMG/GMG nº 10.126, de 23 de janeiro de 2020, ficou instituído o Comitê de Eficiência das Forças de Segurança (CEFS), no âmbito do poder executivo do Estado de Minas Gerais. A criação desta instituição pode ser considerada uma consequência da construção do orçamento das Forças de Segurança do Estado, no ano de 2019, pela utilização da metodologia base zero, em cooperação entre a consultoria do Instituto Aquila de Gestão, e a Secretaria de Planejamento e Gestão (Seplag). Este trabalho procurou avaliar indícios dos ganhos de eficiência do Orçamento Base Zero (OBZ), pela análise das primeiras quatorze atas de reunião deste comitê. Eficiência na gestão é tradicionalmente o principal benefício prático atribuído a este modelo de construção orçamentária na literatura, corroborado pelas demonstrações de rearranjos administrativos e institucionais que viabilizaram economia de despesa entre os órgãos estudados. A necessidade do acompanhamento da consultoria pode explicar, mesmo que preliminarmente, o grau de dificuldade de implantação do OBZ, descrito como empecilho por seu uso indiscriminado para a totalidade das instituições públicas e privadas, mundo afora.

**Palavras-chave:** Orçamento Público. Orçamento Base Zero. Eficiência na Gestão Pública.

## ABSTRACT

With the publication of the joint document between the Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (Seplag), the central planning institution of Minas Gerais State, and the State's Security Forces, Joint Resolution SEPLAG/PMMG/SEJUSP/PCMG/CBMMG/GMG No. 10.126, of January 23<sup>rd</sup>, 2020, was insituted the Comitê de Eficiência das Forças de Segurança (CEFS), the Security Forces Efficiency Committee, under the executive branch of the State of Minas Gerais. The creation of this institution can be considered a consequence of the construction of the budget, of the State Security Forces, in the year 2019, using the zero-based methodology, in cooperation between the consultancy of the Instituto Aquila de Gestão, and the Secretariat of Planning and Management (Seplag). This paper sought to evaluate evidence of the efficiency gains of the Zero-Based Budget (ZBB), by analyzing the first fourteen meeting minutes of this committee. Efficiency in management is traditionally the main practical benefit attributed to this model of budget construction in the literature, corroborated by the demonstrations of administrative and institutional rearrangements that enabled cost savings among the institutions studied. The necessity for consulting follow-up may explain, even if only preliminarily, the degree of difficulty in implementing the ZBB, described as an obstacle due to its indiscriminate use by all public and private institutions around the world.

**Keywords:** Public Budget. Zero-Based Budgeting. Efficiency in public management.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

### QUADROS

Quadro 1	Estágios da Reforma Orçamentária nos Estados Unidos .....	19
Quadro 2	Principais diferenças entre o orçamento tradicional e o orçamento-programa .....	21
Quadro 3	Resumo das iniciativas contidas nas atas do CEFS .....	61

### FIGURAS

Figura 1	Instrumentos do Ciclo Orçamentário .....	33
Figura 2	Prazos do Ciclo Orçamentário em Minas Gerais .....	36
Figura 3	Histórico OBZ .....	51
Figura 4	Análise de Eficiência e de Valor Agregado .....	51
Figura 5	Composição do Comitê de Eficiência (CEFS) .....	53
Figura 6	Linha do Tempo das reuniões do CEFS .....	55
Figura 7	Lista de itens levantados pelo CSC como oportunidade de economia de despesa por uso de acordos de Adjudicação e Dação em Pagamento, vigentes em 2020, e respectivos valores .....	60

## LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

CBMMG	Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais
CEFS	Comitê de Eficiência das Forças de Segurança
GMG	Gabinete Militar do Governador
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
NPM	<i>New Public Management</i>
OBZ	Orçamento Base-Zero
PBB	<i>Performance-Based Budgeting</i>
PCMG	Polícia Civil do Estado de Minas Gerais
PLOA	Proposta de Lei Orçamentária Anual
PMDI	Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado
PMMG	Polícia Militar do Estado de Minas Gerais
PPA	Plano Plurianual
PPAG	Plano Plurianual de Ação Governamental
PPBS	<i>Planning, Programming e Budgeting System</i>
SEJUSP	Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública
SEPLAG	Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais
SIAFI	Sistema Integrado de Administração Financeira

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	<b>11</b>
<b>2 FUNDAMENTOS DO ORÇAMENTO PÚBLICO</b> .....	<b>14</b>
<b>2.1 Histórico do Orçamento Público</b> .....	<b>14</b>
<b>2.2 Evolução teórica dos modelos de orçamento público</b> .....	<b>18</b>
2.2.1 Orçamento incremental .....	22
2.2.2 Orçamento por desempenho .....	24
2.2.3 Orçamento Base Zero (OBZ) .....	25
<b>2.3 Ciclo orçamentário e seus instrumentos</b> .....	<b>33</b>
2.3.1 Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI).....	34
2.3.2 Plano Plurianual (PPA).....	35
2.3.3 Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) .....	38
2.3.4 Lei Orçamentária Anual (LOA) .....	39
2.3.5 Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).....	40
<b>3 METODOLOGIA DE PESQUISA</b> .....	<b>41</b>
<b>3.1 Definição e instrumentos da pesquisa</b> .....	<b>41</b>
<b>3.2 Caracterização das instituições</b> .....	<b>42</b>
3.2.1 Secretaria de Estado de Planejamento e Orçamento do Estado de Minas Gerais (Seplag).....	42
3.2.2 Polícia Militar do Estado de Minas Gerais (PMMG) .....	43
3.2.3 Polícia Civil do Estado de Minas Gerais (PCMG).....	43
3.2.4 Corpo de Bombeiros Militar do Estado de Minas Gerais (CBMMG) .....	44
3.2.5 Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública de Minas Gerais (Sejusp) .....	46
3.2.6 Gabinete Militar do Governador (GMG).....	48
3.2.7 Instituto Aquila de Gestão .....	49
3.2.8 Centro de Serviços Compartilhados (CSC) e o Comitê de Eficiência das Forças de Segurança (CEFS).....	52
<b>4 ANÁLISE DAS ATAS DO COMITÊ DE EFICIÊNCIA</b> .....	<b>54</b>
<b>5 CONCLUSÃO E CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	<b>63</b>
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>69</b>

<b>ANEXO A – Ata da Reunião I do Comitê de Eficiência.....</b>	<b>74</b>
<b>ANEXO B – Ata da Reunião II do Comitê de Eficiência.....</b>	<b>75</b>
<b>ANEXO C – Ata da Reunião III do Comitê de Eficiência.....</b>	<b>77</b>
<b>ANEXO D – Ata da Reunião IV do Comitê de Eficiência .....</b>	<b>79</b>
<b>ANEXO E – Ata da Reunião V do Comitê de Eficiência .....</b>	<b>81</b>
<b>ANEXO F – Ata da Reunião VI do Comitê de Eficiência.....</b>	<b>83</b>
<b>ANEXO G – Ata da Reunião VII do Comitê de Eficiência .....</b>	<b>85</b>
<b>ANEXO H – Ata da Reunião VIII do Comitê de Eficiência .....</b>	<b>87</b>
<b>ANEXO I – Ata da Reunião IX do Comitê de Eficiência.....</b>	<b>90</b>
<b>ANEXO J – Ata da Reunião X do Comitê de Eficiência.....</b>	<b>92</b>
<b>ANEXO K – Ata da Reunião XI do Comitê de Eficiência .....</b>	<b>95</b>
<b>ANEXO L – Ata da Reunião XII do Comitê de Eficiência.....</b>	<b>97</b>
<b>ANEXO M – Ata da Reunião XIII do Comitê de Eficiência.....</b>	<b>100</b>
<b>ANEXO N – Ata da Reunião XIV do Comitê de Eficiência.....</b>	<b>103</b>
<b>ANEXO O – Capas das Apostilas do Instituto Aquila de Gestão .....</b>	<b>106</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Com a publicação da Resolução Conjunta entre a Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (Seplag) e forças de segurança do Estado, Resolução Conjunta SEPLAG/PMMG/SEJUSP/PCMG/CBMMG/GMG nº 10.126<sup>1</sup>, de 23 de janeiro de 2020, ficou instituído o Comitê de Eficiência das Forças de Segurança (CEFS), no âmbito do poder executivo do Estado de Minas Gerais.

Este comitê foi estruturado a partir da experiência de construção orçamentária no ano de 2019, de um Orçamento Base Zero (OBZ) realizado pelas instituições de segurança pública do Estado de Minas Gerais, conduzido pela Subsecretaria de Planejamento e Orçamento, da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (Seplag), em parceria de cooperação técnica com a consultoria Aquila (Instituto Aquila de Gestão). Ao longo das primeiras reuniões, foram sendo planejadas as primeiras ações, uma delas, a própria formalização do comitê, mediante a publicação da resolução acima identificada. Formalmente, o comitê tem como objetivo, garantir a máxima eficiência por análises de valor agregado nos processos de compras, custos de aquisições, execução de despesas, gestão de ativos e desfazimento de materiais no âmbito dos órgãos do Sistema de Segurança Pública de Minas Gerais.

O comitê é presidido pela Seplag, por intermédio do Centro de Serviços Compartilhados (CSC), e tem como partícipes a Polícia Militar do Estado de Minas Gerais (PMMG), a Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública (Sejusp), a Polícia Civil do Estado de Minas Gerais (PCMG), o Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais (CBMMG), e o Gabinete Militar do Governador (GMG).

O que se pretende com este estudo é identificar se esta experiência pode ser considerada bem-sucedida, sob a ótica de ter gerado um ambiente apropriado para a reflexão sobre todo e qualquer gasto no âmbito das forças de segurança estaduais, evitando desperdícios, orientando investimentos, criando uma cultura de maior transparência para as contas públicas, e ampliando as oportunidades de interatividade entre instituições de segurança pública, com foco em maior eficiência.

---

<sup>1</sup> Minas Gerais (2020).

Para o orçamento do ano seguinte, em 2020, a cooperação técnica foi intensificada, e novos órgãos e secretarias estaduais de governo tiveram o apoio da consultoria Aquila para que estruturassem o orçamento para o ano de 2021, com base na metodologia OBZ.

Em preliminar argumentação, a principal vantagem de um modelo de orçamento Base Zero é a de oferecer uma estrutura orçamentária que favoreça a gestão dos recursos da instituição, seja ela pública ou privada. Em momentos de prosperidade, organizam o ambiente para que as oportunidades de crescimento sejam bem aproveitadas. Em ocasiões de escassez de recursos, auxilia os gestores na escolha das prioridades.

O estado de Minas Gerais, como amplamente divulgado, e comprovado pelos instrumentos fiscais oficiais, tem apresentado saldos deficitários recorrentes em seu balanço de pagamentos. Neste contexto, uma simples manutenção replicada e indexada de orçamentos de exercícios anteriores, tende a não contribuir para uma redução de gastos públicos, orientada para as prioridades obrigatórias da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), necessária para o equilíbrio das contas públicas, e consequente recuperação da credibilidade fiscal de seu governo.

Assim, a utilização de uma metodologia Base Zero na construção do orçamento, pode oferecer oportunidades de ganhos de eficiência que não são tão evidentes quando se utiliza o método orçamentário tradicional. Além disso, o OBZ tende a trazer vantagens para o planejamento estratégico, uma vez que a motivação dos gastos é mais claramente descrita pelos gestores. O ônus principal da adoção do OBZ diz respeito ao grau mais elevado de complexidade para sua implantação.

Nestes termos, o objetivo deste trabalho será avaliar tal experiência orçamentária OBZ, pelo intermédio da análise de documentos gerados pelo Comitê de Eficiência, e dados dos orçamentos das entidades públicas partícipes. O foco principal será avaliar diferenças do orçamento tradicional, também chamado de clássico, para o método base zero, identificando eventuais ganhos de eficiência.

Especificamente, deve-se buscar:

- a) apresentar histórico, evolução e instrumentos orçamentários brasileiros e seus ciclos de elaboração;
- b) contextualizar o público-alvo do trabalho, ou seja, os órgãos e secretarias de segurança do Estado de Minas Gerais e a empresa de consultoria parceira;

c) analisar os resultados da aplicação do Orçamento Base Zero no Governo do Estado de Minas Gerais, sob a ótica da eficiência, encontrados nos documentos do Comitê de Eficiência.

A hipótese que se pretende comprovar neste estudo é a de que se houve, efetivamente, oportunidade de ganho de eficiência na gestão dos recursos públicos do Estado de Minas Gerais, ao se implantar o modelo de Orçamento Base Zero.

As principais variáveis analisadas serão os eventuais ganhos de eficiência trazidos pelo modelo de orçamento OBZ, a diferença na construção do orçamento que deu oportunidade para tais ganhos de eficiência, e as perspectivas de continuidade na utilização do modelo orçamentário sob a ótica do ganho de organização e de gestão das forças de segurança, como também das demais secretarias e órgãos do Governo do Estado de Minas Gerais.

E nestes termos, na sequência da introdução, serão apresentados histórico e evolução do orçamento público, dos orçamentos tradicionais ao base zero, e os principais instrumentos orçamentários no âmbito da administração pública estadual. No capítulo terceiro, será descrita a metodologia considerada mais adequada para trabalhos desta natureza, e consecutivamente, serão analisados documentos do Comitê de Eficiência, para que conclua sobre a viabilidade do esforço de realização de um Orçamento Base Zero, especificamente, as quatorze primeiras atas de reuniões do comitê, compreendidas entre 21 de outubro de 2019, a primeira reunião, ainda sem a formalização do comitê, e 16 de junho de 2021, a décima quarta reunião, realizada por videoconferência, praxe adquirida pela ocasião da Pandemia de Covid-19. Em 2022, aconteceram até o mês de agosto, duas reuniões do comitê que não fizeram parte deste estudo: a 15ª, em 21 de fevereiro, e a 16ª, em 11 de maio. Ambas mantiveram a mesma linha de atuação, e registro.

## 2 FUNDAMENTOS DO ORÇAMENTO PÚBLICO

Neste capítulo teórico pretende-se apresentar para nivelamento, as bases teóricas de compreensão dos fundamentos orçamentários, passando por um histórico e evolução teórica do orçamento público, suas diferentes tipologias, e instrumentos componentes no Brasil, propiciando base de comparação, que auxiliará na avaliação das diferenças e eventuais ganhos da implementação da metodologia do Orçamento Base Zero (OBZ).

### 2.1 Histórico do Orçamento Público

Existem alguns relatos históricos que remetem ao velho testamento bíblico, aproximadamente 1.300 anos antes de Cristo, citando a legislação sancionada por Moisés na qual regulava a arrecadação dos dízimos, considerados os primeiros relatos sobre orçamento público.

Entretanto, segundo Giacomoni (2012), o surgimento do orçamento público está diretamente relacionado com a ideia de controle, e quanto a isso, há um consenso entre os pesquisadores de que a origem e o marco fundamental foi a Carta Magna (*Magna Charta Baronorum*), imposta ao Rei João Sem Terra (King John Lackland), pelos senhores feudais, no ano de 1215 na Inglaterra, que objetivava limitar os poderes de arrecadação do rei, que trazia em seu artigo 12:

Nenhum tributo ou auxílio será instituído no Reino, senão pelo Conselho Comum, exceto com o fim de resgatar a pessoa do Rei, sagrar seu primogênito cavaleiro e casar sua filha mais velha uma vez, e os auxílios para esse fim deverão ser de valor razoável. (GONTIJO, 2004).

Entendido como Conselho Comum (*Common Council*), o órgão de representação da época, formado pelos barões feudais que, mediante pressões ao absolutismo do rei, tentavam escapar do até então ilimitado poder discricionário do monarca em matéria tributária. Segundo Giacomoni (2012, p.32), “[...] mesmo não envolvendo o lado da despesa pública, o artigo 12 da Magna Carta é geralmente considerado pelos tratadistas como uma espécie de embrião do orçamento público”.

Com o passar dos séculos, outras práticas foram sendo inseridas no controle do orçamento e o país passou a controlar também as despesas públicas. Assim, de acordo com Pires e Motta (2006, p. 17), em 1822, foi redigido formalmente o primeiro orçamento público na Inglaterra, levando o Executivo a prestar contas ao

Legislativo, o qual iria expor as justificativas de fixação das receitas e despesas para o exercício seguinte. Esse fato é considerado o início do orçamento plenamente desenvolvido na Inglaterra.

Giacomoni (2010, p.31) enfatiza também que:

em todo o decorrer do século XIX, o orçamento público inglês foi sendo aperfeiçoado e valorizado como instrumento básico da política econômica e financeira do Estado. A trajetória histórica do orçamento inglês é especialmente importante em dois aspectos: primeiro, por delinear a natureza técnica e jurídica desse instrumento e, segundo, por difundir a instituição orçamentária para outros países.

De forma similar ao da Inglaterra, a cobrança abusiva de impostos na França provocou revolta na população a ponto de haver um levante para limitar o poder dos governantes, dando início, também, à prática orçamentária francesa. Conforme Araújo e Arruda (2009, p.67) a “Constituinte da França de 1789, resultante da Revolução Francesa, consagrou o princípio de que ‘a votação das receitas e despesas seriam atribuição dos representantes da nação’.” Neste mesmo sentido, Pires e Motta (2006, p.18) destacam que a Revolução Francesa foi a responsável pelo início da prática orçamentária:

O avanço da técnica orçamentária iniciou-se com a Revolução Francesa, em 1789, com a instituição da Assembleia Nacional, que aprovou a Declaração dos Direitos do Homem, onde se estabeleciam princípios e regras básicas, segundo os quais [...] cabia exclusivamente aos representantes do povo o direito de votar impostos, os quais deveriam ser pagos por todos os cidadãos, de acordo com sua capacidade contributiva e independente de sua condição social.

De acordo com Gontijo (2004), na França, podem ser encontrados alguns antecedentes notáveis. Em 1313, nos chamados Estados Provinciais, uma espécie de assembleia formada por representantes da nobreza, do clero e do povo, concedeu a *taille*, um imposto sobre aqueles que não faziam parte da nobreza, para manutenção do exército.

Uma outra Assembleia, em 1377, segundo Gontijo (2004), permitiu a "gabela" (do francês, *gabelle*: imposto sobre o sal), e outros impostos sobre vendas. Os Estados Gerais de Champagne, em 1382, recusaram os impostos solicitados.

Entretanto, Gontijo (2004) afirma que estudiosos reconhecem que o consentimento popular do imposto foi, realmente, autografado na Revolução Francesa. Na época, o Rei Luís XVI detinha o poder absoluto. Os nobres, que eram a minoria, se beneficiavam de privilégios consideráveis. A burguesia, que dominava totalmente as atividades comerciais e industriais, queria liberdade de comércio e

abolição dos privilégios. No entanto, péssimas colheitas e aumentos de preços, juntamente com as dificuldades financeiras vividas pela monarquia francesa, aumentavam o descontentamento geral. Como consequência, ocorria um aumento constante do déficit do Estado e decorrente necessidade de imposição de novos tributos.

De acordo com Burkhead<sup>2</sup> (1971), citado por Giacomoni (2012), o desenvolvimento do orçamento na França também levou à fixação de algumas regras que passaram a ser consideradas fundamentais.

[...] o sistema orçamentário francês em sua fase inicial ajudou a consolidar algumas regras, hoje aceitas como básicas na concepção doutrinária do orçamento público:

- a) a anualidade do orçamento;
- b) a votação do orçamento antes do início do exercício;
- c) o orçamento deve conter todas as previsões financeiras para o exercício (princípio da universalidade);
- d) a não vinculação de itens da receita a despesas específicas (princípio da não afetação das receitas).

(BURKHEAD, 1971, apud GIACOMONI, 2012, p.34):

Estas regras, sugeridas em época distante, hoje são consideradas básicas, sendo aplicadas na elaboração do orçamento público atual, juntamente com outros novos fundamentos.

No mesmo contexto de Inglaterra e França, em que a necessidade de regular a discricionariedade dos governante na destinação dos recursos público, nos Estados Unidos, a insatisfação dos colonos diante dos tributos cobrados pelo governo inglês desencadeou a independência americana (GIACOMONI, 2012, p.34).

Wilges (1995, p. 18) afirma que:

É sabido que o direito orçamentário, tendo provocado revoluções na Inglaterra, provocou e fez independência nos Estados Unidos. [...] A constituição norte americana de 17 de setembro de 1787, estabeleceu o princípio da votação do orçamento pelo poder legislativo, não só quanto à receita, mas também em relação à despesa ou à aplicação do produto de impostos.

De acordo com Gontijo (2004), a crescente mudança no papel do Estado americano, e sua progressiva complexidade, exigiam da máquina administrativa a adoção de métodos e processos cada vez mais sofisticados e ágeis. Esse aspecto passou a ser valorizado dentro da própria Câmara dos Representantes, nos Estados Unidos, que em 1919, designou comissão para estudar o assunto. As conclusões

---

<sup>2</sup> BURKHEAD, J. **Orçamento público**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1971.

foram no sentido da adoção do orçamento elaborado pelo Executivo, proposta aprovada neste mesmo ano pela Câmara e transformada em lei, em 1921, sob a denominação Lei de Orçamento e Contabilidade (*Budget and Accounting Act*).

A Revolta de Felipe dos Santos, em 1720; a Inconfidência Mineira, em 1789; a Revolta Farroupilha, em 1820; a Revolta do Quebra-Quilo, em 1896, entre outros, segundo Gontijo (2004), são exemplos que marcaram, no Brasil, o descontentamento dos cidadãos em relação à cobrança de impostos sem o respeito aos princípios da legalidade e do consentimento.

A chegada do Rei D. João VI, no início do século XIX, que trouxe consigo o aumento da atividade portuária e, conseqüentemente, a necessidade de regulamentação de cobranças de recursos aduaneiros, fez surgir em 1808, o regime de contabilidade governamental brasileiro.

Historicamente os textos constitucionais representam importantes fontes de informações sobre a evolução do orçamento público no país. Após a independência do Brasil, a primeira Constituição brasileira, de 1824, positivou a obrigatoriedade da existência de um orçamento que registrasse o total de receitas e despesas do Tesouro Nacional, cabendo ao Executivo, chefiado pelo Imperador, a elaboração da proposta orçamentária e à Assembleia Geral a sua aprovação, entretanto, não havia controle da execução orçamentária por parte do Legislativo.

Em 1891, dois anos após a Proclamação da República, foi promulgada a nova Constituição Federal que concedeu ao Congresso Nacional a competência privativa de estimativa das receitas e fixação das despesas, bem como a tomada de contas do Executivo. Visando auxiliar o Congresso no controle de gastos, a Constituição Federal instituiu um Tribunal de Contas

Em 1922, ainda sobre a vigência da Constituição Federal de 1891, foi aprovado no Congresso Nacional, o Código de Contabilidade da União, sendo um importante marco na evolução das finanças públicas nacionais.

Tal norma e seu regulamento logo baixados constituíram importante conquista técnica, pois possibilitou ordenar toda a gama imensa de procedimentos orçamentários, financeiros, contábeis, patrimoniais etc., que já caracterizavam a gestão em âmbito federal. (GIACOMONI, 2012, p. 42).

De acordo com Giacomoni (2012), as Constituições seguintes (1934, 1937 e 1946) foram aprimorando a elaboração das peças orçamentárias, surgindo nessa época os princípios orçamentários:

a) da Unidade: o orçamento deve ser uno, isto é, cada unidade governamental deve possuir apenas um orçamento;

b) da Universalidade: as despesas e receitas do ente federativo devem constar em sua totalidade no orçamento anual;

c) da Exclusividade: define que o orçamento público deve conter apenas matérias orçamentárias, tratando assim apenas da previsão da receita e fixação da despesa; e o

d) da Anualidade: as estimativas de receitas e fixação das receitas que representam o orçamento devem ser elaboradas para um tempo determinado, correspondendo o ano financeiro a um ano fiscal.

Num momento imediatamente anterior ao Regime Militar, surgiu a Lei 4.320, de 17 de março de 1964, sendo um importante diploma legal, em vigor até o momento e que modernizou a técnica orçamentária, transformando o orçamento governamental, de simples ferramenta de controle contábil, em efetivo instrumento de planejamento e execução das ações governamentais.

A Constituição de 1967 deixou evidente as regras que favoreciam apenas o Poder Executivo, retirando, por exemplo, as premissas do Legislativo de criação de leis e emendas que permitissem alterar despesas. Como preconizado no artigo 67 e seu § 1º:

Art. 67 - É da competência do Poder Executivo a iniciativa das leis orçamentárias e das que abram créditos, fixem vencimentos e vantagens dos servidores públicos, concedam subvenção ou auxílio, ou de qualquer modo autorizem, criem ou aumentem a despesa pública.

§1º - Não serão objeto de deliberação emendas de que decorra aumento da despesa global ou de cada órgão, projeto ou programa, ou as que visem, a modificar o seu montante, natureza e objetivo. (BRASIL, 1967).

A atual Constituição Federal de 1988 devolveu ao Poder Legislativo a prerrogativa de propor emendas ao projeto de lei do orçamento em relação à despesa pública. Outra importante novidade, foi a previsão estabelecida pelo Art. 165, instituindo o Plano Plurianual e da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) que, juntamente com a Lei Orçamentária Anual (LOA), compõem o sistema orçamentário nacional e que serão abordados neste capítulo teórico.

## **2.2 Evolução teórica dos modelos de orçamento público**

A evolução do orçamento público está diretamente relacionada com a importância dada ao planejamento e às funções por ele desempenhadas. Assim,

com o passar do tempo, o orçamento deixou de ser um mero instrumento contábil, com a finalidade de controle, para se tornar uma peça estratégica que contempla as principais políticas públicas em benefício da sociedade.

Uma classificação bastante simplificada, segundo Giacomoni (2012), colocaria no extremo inicial o orçamento tradicional, e na extremidade final, o orçamento moderno, que na visão do autor, é um ideal a ser alcançado, e portanto, inatingível. Entre os extremos, estariam todos os orçamentos públicos efetivamente realizados.

Para Giacomoni (2012), o orçamento tradicional, que teria vigorado aproximadamente até a década de 1950, e pode ser fielmente representado pelo orçamento por objeto, ilustrado no Quadro 1. Foi um instrumento disciplinador das finanças públicas, sendo uma ferramenta de controle político sobre o Executivo, pois apenas colocava frente a frente as despesas e as receitas, rebaixando os aspectos econômicos a uma posição secundária. No âmbito técnico, havia uma preocupação exagerada com o controle contábil e financeiro do gasto, refletida no obsessivo detalhamento da despesa.

Período	Concepção	Ênfase
Início do século XX	Orçamento por objeto Orçamento executivo	Controle
Década de 1950	Orçamento de desempenho	Administração Economia Eficiência
Década de 1960	Sistema de Planejamento, Programação e Orçamento – PPBS	Planejamento Avaliação Eficácia
Décadas de 1970 e 1980	Orçamento base-zero Orçamento base-equilibrada Orçamento base-meta	Planejamento Priorização Redução do orçamento
Década de 1990	Novo orçamento de desempenho	<i>Accountability</i> Eficiência e economia

Quadro 1 – Estágios da Reforma Orçamentária nos Estados Unidos.  
Fonte: GIACOMONI, 2012, p. 160.

Giacomoni (2012) chama a atenção para o orçamento executivo, por se tratar de um modelo de transição para o orçamento moderno, que teria como principal

função ser instrumento de administração. um ideal gerencial – em essência, auxiliar o processo administrativo e a programação de trabalho do governo. Esse modelo poderia ser utilizado nas várias etapas do processo administrativo: na programação, execução e controle. Atuando inclusive, como instrumento de política fiscal do governo, com estabilização ou ampliação da atividade econômica.

Para Giacomoni (2012), o orçamento moderno, no Brasil e na América Latina, surgiu com o chamado Orçamento-Programa, que foi um instrumento difundido pela Organização das Nações Unidas (ONU), inspirado na experiência do orçamento de desempenho nos Estados Unidos.

De acordo com Martner (1972) citado por Giacomoni (2012), em 1959 a ONU conceituava Orçamento-programa como sendo:

um sistema em que se presta particular atenção às coisas que um governo realiza mais do que às coisas que adquire. As coisas que um governo adquire, tais como serviços pessoais, provisões, equipamentos, meios de transporte etc., não são, naturalmente, senão meios que emprega para o cumprimento de suas funções. As coisas que um governo realiza em cumprimento de suas funções podem ser estradas, escolas, terras distribuídas, casos tramitados e resolvidos, permissões expedidas, estudos elaborados ou qualquer das inúmeras coisas que podem ser apontadas. O que não fica claro nos sistemas orçamentários é esta relação entre coisas que o governo adquire e coisas que realiza. (GIACOMONI, 2012, p. 162).

No Brasil, a formalização do orçamento-programa se deu através da Lei nº 4.320/64 que, em seu artigo 2º, prevê que a Lei do Orçamento deverá conter a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômico-financeira e o programa de trabalho do Governo.

Para Araújo e Arruda (2009) a Lei 4.320/64 estabelece que:

o orçamento-programa pode ser entendido como sendo o plano de trabalho do governo no qual são especificadas as proposições concretas que se pretende realizar durante o ano financeiro. O orçamento-programa é o responsável por apresentar os propósitos, objetivos e metas para as quais a administração terá de prover os fundos necessários. É ele também o instrumento que identifica os custos dos programas propostos para alcançar os objetivos traçados, além dos dados quantitativos que mensurarão os resultados alcançados e o trabalho realizado em cada programa. (ARAÚJO e ARRUDA, 2009, p.63).

Assim, de acordo com a Giacomoni (2012), o orçamento-programa caracteriza-se pelo fato de a elaboração orçamentária ser feita em função daquilo que se pretende realizar no próximo exercício financeiro, ou seja, é um instrumento de planejamento que permite identificar os programas de trabalho dos governos, seus projetos e atividades a serem realizados e, ainda, estabelecer os objetivos, as metas, os custos e os resultados alcançados.

No Quadro 2, retirado de Giacomoni (2012), demonstram-se as principais diferenças entre os tipos de orçamento tradicional e o orçamento-programa, e deixar evidente os avanços obtidos na utilização deste último, e a sua prevalência sobre o orçamento tradicional.

<b>Orçamento Tradicional</b>	<b>Orçamento-programa</b>
1. O processo orçamentário é dissociado dos processos de planejamento e programação.	1. O orçamento é o elo entre o planejamento e as funções executivas da organização.
2. A alocação de recursos visa a aquisição de meios.	2. A alocação de recursos visa a consecução de objetivos e metas.
3. As decisões orçamentárias são tomadas tendo em vista as necessidades financeiras das unidades organizacionais.	3. As decisões orçamentárias são tomadas com base em avaliações e análises técnicas das alternativas possíveis.
4. Na elaboração do orçamento são consideradas as necessidades financeiras das unidades organizacionais.	4. Na elaboração do orçamento são considerados todos os custos dos programas, inclusive os que extrapolam o exercício.
5. A estrutura do orçamento dá ênfase aos aspectos contábeis de gestão.	5. A estrutura do orçamento está voltada para os aspectos administrativos e de planejamento.
6. Principais critérios classificatórios: unidades administrativas e elementos.	6. Principal critério de classificação: funcional-programático.
7. Inexistem sistemas de acompanhamento e medição do trabalho, assim como dos resultados.	7. Utilização sistemática de indicadores e padrões de medição do trabalho e dos resultados.
8. O controle visa avaliar a honestidade dos agentes governamentais e a legalidade no cumprimento do orçamento.	8. O controle visa avaliar a eficiência, a eficácia e a efetividade das ações governamentais.

Quadro 2 – Principais diferenças entre o orçamento tradicional e o orçamento-programa.  
Fonte: GIACOMONI, 2012, p. 167.

De acordo com Procopiuck et al (2007), a evolução do processo orçamentário brasileiro explicita que a prática e as ideias acerca da administração pública são conformadas por instituições e valores políticos, econômicos, sociais e culturais vigentes em determinados períodos históricos.

As peças orçamentárias e de planejamento são documentos tanto políticos quanto econômicos e são produtos dos processos sociopolíticos, por meio dos quais interesses divergentes da nação chegam a acordos. Assim, a evolução do orçamento público está diretamente relacionada à ênfase dada ao planejamento,

fazendo da elaboração das propostas orçamentárias um instrumento de operacionalização das ações de governo.

### 2.2.1 Orçamento incremental

De acordo com Barcelos (2008), o incrementalismo é uma abordagem ampla, relacionada à teoria da decisão. Entretanto, é particularmente aplicável ao campo de estudos orçamentários, a ponto de que nenhum conceito parece ser mais central no estudo da orçamentação pública do que o incrementalismo.

Durante os anos de 1950 e até o início da década de 1960, segundo Barcelos (2008), Charles E. Lindblom, Aaron Wildavsky e outros autores, definiram o termo e desenvolveram hipóteses explicando por que as decisões governamentais tendem a ser incrementais.

De acordo com Barcelos (2008), Aaron Wildavsky recebeu influência das ideias de Lindblom, no final dos anos de 1950, quando estudante de ciência política em Yale. E, se por um lado, Lindblom pode ser considerado o principal expoente da perspectiva incrementalista em sentido amplo, de outro, Wildavsky é reconhecido como sendo o principal teórico do incrementalismo aplicado à orçamentação.

De acordo com Wildavsky (1964), no livro *The Politics of the Budgetary Process*, citado por Barcelos (2008):

O principal fator determinante do tamanho e conteúdo do orçamento deste ano é o orçamento do ano passado. A maior parte do orçamento é produto de decisões tomadas anteriormente [...] O orçamento pode ser concebido como um iceberg, cuja parte mais significativa encontra-se abaixo da superfície, fora de qualquer controle. [...] A orçamentação é incremental, e não compreensiva. A sabedoria essencial de uma unidade orçamentária é reconhecer como improvável que sua programação seja revista como um todo a cada ano [...]. Em vez disso [...] é dada especial atenção a uma gama restrita de acréscimos e decréscimos. (WILDAVSKY, 1964, p. 13-15, *apud* BARCELOS, 2008, p. 6-7).

O Orçamento Incremental, portanto, é aquele no qual os recursos previstos nos programas são apenas ajustados de forma marginal nos itens de receitas e despesas. Como há poucas mudanças na estrutura do exercício financeiro anterior, as prioridades permanecem inalteradas ao longo do tempo, fazendo com que o orçamento não reflita as novas demandas de políticas públicas.

Embora existam muitas definições diferentes de incrementalismo, a ideia central desse conceito, segundo Barcelos (2008), é a de que as dotações

orçamentárias são relativamente estáveis ao longo do tempo, já que o orçamento corrente é amplamente baseado no orçamento do ano anterior.

Wildavsky (2003), citado por Giacomoni (2012) explana que:

[...] Muitos itens são padronizados, simplesmente repetidos a cada ano pela simples razão de que não há motivos para contestá-los. Compromissos de longo alcance foram assumidos, e a parte deste ano é separada do total e incluída como parte do orçamento anual. [...] Alguns programas de duração continuada que se afigurem satisfatórios não são mais questionados. [...] O orçamento de uma unidade quase nunca é revisto integralmente a cada ano, no sentido de reconsiderar o montante de cada programa existente em comparação às demais alternativas possíveis. Ao contrário, toma-se por base o orçamento do ano anterior dedicando-se a maior parte da atenção a uma estreita margem de aumentos ou de reduções. Aceitação de decisões orçamentárias anteriores, bem como anos de experiência e de especialização acumuladas, permite àqueles que elaboram o orçamento concordarem com aumentos relativamente pequenos da base existente. Os responsáveis dedicam a atenção a um pequeno número de itens sobre os quais a batalha orçamentária efetivamente se dará. (WILDAVSKY, 2003, p. 46-50, apud GIACOMONI, 2012).

Considerando estas observações, o autor ressalta os aspectos mais característicos do incrementalismo, destacando como a orçamentação incremental trata da complexidade e auxilia na realização das estimativas orçamentárias.

De acordo com Barcelos (2012), os problemas abordados na orçamentação incremental, normalmente, são tratados de forma fracionada e reiteradamente. Sob a ótica desse modelo, as unidades de alocação orçamentárias não procuram tratar todos os problemas concomitantemente. Diferentemente disto, a cada ciclo orçamentário, são enfrentadas apenas uma pequena parcela. Mas, quando há conflitos nas decisões, cada problema é resolvido pontual e setorialmente.

Considerando que as decisões são simplificadas e tomadas em setores e momentos distintos, Barcelos (2012) acredita que desta forma, a probabilidade de conflitos severos seja reduzida. É necessário, entretanto, que em tais situações, as funções dos participantes, tais como os das unidades orçamentárias, da instituição central de orçamento, e das comissões técnicas do legislativo, sejam claramente definidas.

Em relação às críticas ao modelo, Barcelos (2012) entende que o incrementalismo tende a institucionalizar o orçamento anterior, limitando a criatividade da equipe para maximizar os resultados diante de recursos escassos. Além disso, os contingenciamentos na lógica do modelo incremental são lineares e, portanto, tendem a gerar cortes de recursos impróprios, podendo paralisar os programas de menor monta.

Outro aspecto negativo da repetição sistemática dos elementos orçamentários do incrementalismo, segundo Giacomoni (2012), seria a consolidação das decisões passadas quanto a programas que se mostravam adequados à época, e que continuam inseridos no orçamento presente sem qualquer tipo de análise. Com isso, há uma dificuldade de inserir novas ações, além de concorrer no processo de decisão para novos recursos, gerando uma negativa à integração do planejamento com o orçamento.

### 2.2.2 Orçamento por desempenho

Diferentemente da utilização do orçamento como instrumento de controle, o orçamento por resultados, ou por desempenho, segundo Cavalcante (2010), é considerado uma estratégia operacional, com o objetivo de modificar a forma de elaboração orçamentária para ressaltar a importância dos resultados!

De acordo com Cavalcante (2010), o orçamento por desempenho, em inglês, *Performance-Based Budgeting* (PBB), é considerado

[...] uma estratégia operacional desenvolvida no âmbito do *New Public Management* (NPM), ou Nova Gestão Pública. O movimento por resultados nas ações do governo originou-se da situação de crise fiscal que assolou diversos países a partir da década de 80 e das pressões da sociedade civil por melhorias na eficiência e efetividade dos serviços públicos. (CAVALCANTE, 2010, p. 15).

De acordo com Cavalcante (2010), sua origem remonta ao modelo *Planning, Programming e Budgeting System* (PPBS), desenvolvido nos Estados Unidos na década de 1960. A partir desse modelo inicial, foram desenvolvidas inovações no processo orçamentário que culminou no surgimento do PBB, no início da década de 1990.

Se o orçamento por desempenho objetiva modificar a elaboração orçamentária, dando ênfase aos resultados ao invés de considerar apenas os mecanismos de controle, como acredita Cavalcante (2010, tal modelo visa confrontar os recursos alocados no orçamento com os resultados obtidos nas políticas públicas e, assim, subsidiar os gestores e os governantes no processo de tomada de decisão para destinação eficiente e efetiva dos recursos públicos.

Conforme Cavalcante (2010), a avaliação dos programas com as políticas públicas consistiria numa checagem da adequação da concepção ou do desenho do

programa à sua finalidade, e aos objetivos pretendidos. Ou seja, analisa-se se a formulação da política pública estaria adequada.

Segundo Cavalcante (2010), no Brasil, idealizou-se a implementação do orçamento por desempenho internamente no governo desde 1996. Entretanto, somente no Plano Plurianual (PPA) de 2000 a 2003, no governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, foram inseridos os princípios de resultados na administração pública federal. Nos PPA's seguintes, 2003 a 2007 e 2007 a 2011, também se utilizou tal estratégia de gestão orçamentária diante da necessidade, à época, de integração entre o planejamento, avaliação e orçamento.

A despeito do esforço de se utilizar o instrumento orçamentário como uma ferramenta de gestão por desempenho, segundo Cavalcante (2010) esta não é uma tarefa fácil. Estudos da década de 2010, de acordo com o autor, demonstraram que a despeito dos desenhos dos PPA's brasileiros citados no parágrafo anterior terem apresentado elementos do modelo de orçamento por resultados, ou por desempenho, as melhorias da eficiência alocativa dos programas governamentais mostraram-se residuais.

### 2.2.3 Orçamento Base Zero (OBZ)

A metodologia do Orçamento Base Zero (OBZ) foi desenvolvida e publicada em um artigo na *Harvard Business Review*, no início da década de 1970, pelo professor norte-americano Peter Pyhrr, que nesse período trabalhava na empresa de tecnologia *Texas Instruments*.

Pyhrr (1981) propôs uma análise dentro de cada departamento para que assim, fosse possível identificar problemas relativamente corriqueiros nos processos orçamentários comuns à iniciativa privada, que podem ocorrer também no setor público.

Segundo Giacomoni (2012), Pyhrr alegava que a administração pública, por ser essencialmente prestadora de serviços, poderia se beneficiar da metodologia OBZ em todas as suas atividades. Assim, de acordo com Giacomoni (2012), o modelo foi adaptado para o setor público a pedido do governador da Geórgia/EUA, Jimmy Carter.

De acordo com Pyhrr (1981), três benefícios, ou categorias de benefícios, podem ser mais claramente observados com a utilização do Orçamento Base Zero (OBZ):

- a) melhores planos e orçamentos;
- b) benefícios posteriores auferidos durante o ano operacional; e
- c) o desenvolvimento de uma equipe administrativa.

Ainda segundo Pyhrr (1981), a metodologia do OBZ é pautada para que se identifiquem pacotes de decisão, priorizados por ordem de importância e analisando-se eventuais ganhos de eficiência. De acordo com o autor, um pacote de decisão refere-se à identificação de uma atividade, uma função ou uma operação em específico.

Conforme salientado por Pyhrr (1981), o ponto central de discussão do OBZ refere-se a não utilização da base histórica como referência legitimadora da peça orçamentária, mas outrossim, por uma expectativa de realidade orientada pelas decisões a serem tomadas na organização. Isso por si só requer uma série de mudanças na forma pela qual os atores organizacionais compreendem, elaboram e comunicam o orçamento, além da necessidade de consonância aos valores e crenças da organização, seja ela privada ou pública.

De acordo com Dávila e Wouters (2005), citados Kreuzberg, Beck e Facin Lavarda (2016), o orçamento é apontado como o instrumento de gestão mais utilizado pelas organizações. E segundo Covalski et al. (2003), também citados por Kreuzberg, Beck e Facin Lavarda (2016), o orçamento pode apresentar propósitos variados à instituição, como planejamento, coordenação e organização das atividades, alocação de recursos, e motivação aos funcionários, assim como pode fornecer evidências quanto à conformidade das normas sociais, principalmente, quando se trata de entidades públicas.

Segundo Kreuzberg, Beck e Facin Lavarda (2016), a principal diferença entre a forma tradicional de se elaborar o orçamento e o OBZ está no planejamento para a alocação dos recursos. Citando Flamholtz (1983), na maneira tradicional, os gestores não são obrigados a justificar seu orçamento total, apenas a quantidade adicional que exceder as despesas reais, ou o orçamento de anos anteriores, sendo denominado também por orçamento incremental. Já no OBZ, o autor reforça como característica principal, a necessidade de os gestores justificarem seu orçamento a partir do “zero”, item por item, daí o nome, base zero.

Surianti e Dalimunthe (2015), numa revisão de literatura sobre modelos orçamentários para o setor público, reforçam que contrariamente à forma como o orçamento é construído no incrementalismo, o método OBZ não dá continuidade ao orçamento do ano anterior, mas outrossim, preocupa-se com a alocação de recursos para o ano seguinte, quando a sustentabilidade das atividades (ações) ou operações deve ser justificada com base na usabilidade e nas necessidades do órgão em questão.

Sobre a saúde financeira de uma empresa, para Pyhrr (1981), os problemas que poderiam comprometer se resumem em:

a) carência de objetivos e metas ou a falta de realismo nos mesmos à luz do valor final orçado. O orçamento não condizia com as metas, sendo o primeiro feito algumas vezes até mesmo antes da determinação dos objetivos;

b) falta de tomada de decisões operacionais e relevantes que comprometeriam o orçamento e o seu processo de elaboração. Ações e medidas que quando não executadas levam a impactos significativos no orçamento e no fluxo de caixa;

c) discrepância entre o trabalho a ser feito e a alocação orçamentária. Os valores do orçamento não estavam variando de acordo com as alterações de responsabilidade e de carga de trabalho.

Diante disto, Pyhrr (1981) identificou a necessidade de se ter um processo orçamentário que visasse anualmente identificar e analisar o que seria realizado, a partir do estabelecimento de metas e objetivos e tomada as decisões operacionais condizentes com o momento de elaboração do orçamento, surgindo assim a metodologia de planejamento do orçamento base zero.

De acordo com Pyhrr (1981) no processo do OBZ, cada administrador deve justificar de forma detalhada as dotações solicitadas no orçamento, assim como apresentar os motivos justificados do gasto. O planejamento para o orçamento ainda deve conter análise de custo, de finalidade, de alternativas, de medidas de desempenho e das consequências da não execução das atividades e de seus benefícios oriundos.

O orçamento base zero rejeita a visão tradicional do orçamento e, principalmente, a ideia do orçamento incremental, que leva em consideração os dados do ano passado mais um adicional. Em vez disso, o orçamento de base zero projeta todas as peças como se estivessem sendo compiladas pela primeira vez. (LUNKES, 2011, p.86).

Esta definição de Lunkes (2011), aparentemente simplista, não reflete a complexidade da ação, sendo necessária uma dedicação de tempo e foco adicionais, com reuniões e treinamentos dos gestores para que, com isso, sejam elaborados os chamados pacotes de decisão para cada atividade ou operação.

Segundo Pyhrr (1981), o termo pacote de decisão remete a um documento que identifica e descreve uma atividade, função e tarefa específica, de modo que administração possa avaliá-la, decidir aprová-la e, se necessário for, priorizá-la.

Pyhrr (1981) também considera necessário que sejam estratificados os pacotes mediante análise do grau de importância de cada um deles. Essa priorização envolve avaliação de custo/benefício ou apenas uma avaliação empírica. A elaboração dos pacotes de decisão e a sua priorização são as atividades centrais principais para implementação de um OBZ.

Para avaliação e aprovação dos pacotes, Pyhrr (1981) descreve a inclusão de alguns elementos:

a) Metas e objetivos: a descrição do propósito é importante porque mostra como cada atividade se relaciona com a organização como um todo (divisão, instituição, programa, centro de lucro).

Pode, portanto, ser útil ter uma parte separada em cada pacote para se apresentar a finalidade da atividade em relação à finalidade geral de toda a organização, identificando as metas e os objetivos da atividade, o problema que a atividade está tentando resolver ou o serviço que ela está procurando prestar. (PYHRR, 1981, p.64).

b) Alternativas, incluindo formas diferentes de executar a mesma função e níveis de esforço: devem ser esclarecidas as maneiras de desempenhar a atividade, mas, ao mesmo tempo, mostrar a forma atual como alternativa. Segundo Pyhrr (1981), é necessário expor, também, quais são os níveis de esforço e de despesa para desempenho dessa atividade, e definir os níveis mínimos de esforço para que a atividade seja executada. Desta forma, o pacote com nível de esforço mais baixo deverá ser classificado como prioritário em relação aos demais. A partir de então, será escolhida a melhor opção.

c) Análise do custo e reais benefícios: a avaliação e hierarquização dos pacotes de decisão tem como função identificar a ordem a ser seguida na alocação dos recursos financeiros limitados da organização. Segundo Pyhrr (1981), analisar os custos e reais benefícios com determinação do resultado a ser obtido, quer por

meio da função, ou de outras formas alternativas de ação escolhidas, permite uma tomada mais consciente de decisão.

d) Consequências de não executar a atividade: nesta etapa os responsáveis pela hierarquização devem organizar os pacotes em ordem decrescente de relevância, identificando o nível do recurso alocado na eventual aprovação e o benefício gerado, com uma análise de risco de não aprovação de determinados pacotes, que eventualmente tenham ficado de fora da linha de corte estabelecida, em consequência dos recursos disponíveis. Segundo Pyhrr (1981), quando for identificado algum pacote que não esteja sendo aprovado e que possa trazer consequências negativas para a iniciativa privada ou órgão público, sugere-se que seja feita uma realocação.

A próxima etapa, após avaliação e aprovação dos pacotes de decisão, vem o processo de priorização desses pacotes. De acordo com Pyhrr (1981), isto servirá como técnica de tomada de decisão diante de recursos limitados. Para isto, listam-se todos os pacotes por ordem decrescente de importância para que se facilite a identificação dos benefícios a serem conquistados em cada nível de despesa e, conseqüentemente, mensurar as consequências da não aprovação dos pacotes elencados abaixo desse nível de despesa.

Uma vez realizada a priorização no setor em que os pacotes foram preparados, eles seguem para o administrador de nível superior imediato, que também a fará, levando em consideração a primeira classificação, mas agora analisando todos os pacotes do nível imediatamente abaixo. De acordo com Pyhrr (1981), o ideal é que essa dinâmica se repita em todos os níveis da organização para evitar uma análise insatisfatória, porém a complexidade e o tempo gasto apresentam-se como um limitador.

Segundo Pyhrr (1981), outro desafio do processo de priorização está na tomada de decisão por parte dos gestores, uma vez que se faz necessário mensurar atividades a partir de critérios subjetivos e pacotes de decisões em que todos são tidos como importantes. Para tal, o ideal é não se concentrar nos pacotes de alta prioridade, pois esses possivelmente serão contemplados, e sim, naqueles que possuem certa discricionariedade.

Objetivamente, portanto, em termos práticos, para Pyhrr (1981), não se perde tempo classificando pacotes que estejam muito perto em seus níveis de necessidade, focando nos que se distanciam mais. Por exemplo, não se preocupar

que o pacote 5 seja mais importante que o pacote 6, mas outrossim, assegurar que os pacotes 5 e 6 são mais necessários que o 14 e de que este é mais imprescindível que o pacote 27, e assim por diante, até consolidar o formulário de priorização que consiste no resumo das informações de cada pacote em ordem de importância.

Pyhrr (1981) trata como um dos pontos positivos do modelo OBZ, a informação do orçamento necessário para realização das atividades, e não somente o aumento percentual desse em relação ao do exercício anterior. O autor pontua também sobre a identificação de excessos e duplicidade de esforços interdepartamentais, como já citado anteriormente.

Desta forma, segundo Pyhrr (1981), a organização como um todo terá um grande benefício, uma vez que, ao fazer uma análise dessa natureza, seria possível focar os gastos em programas de alta prioridade em detrimento de programas obsoletos. Sendo de fácil adaptação em organizações que possuem operações, necessidades e problemas significativamente diferentes.

Segundo Pyhrr (1981), pode-se dizer, ainda, resumidamente que existem benefícios imediatos, os quais resultarão em melhores planos e orçamentos, por intermédio da alocação mais eficaz dos recursos. De imediato, como pontos positivos, têm-se também a identificação da falta de planejamento eficaz, má coordenação e duplicidades de esforços

Já os efeitos posteriores, segundo Pyhrr (1981) se resumem em:

- a) possibilidade de os administradores avaliarem continuamente suas operações, durante todo ano operacional;
- b) possibilidade de avaliar os administradores segundo os objetivos, desempenho aos quais se comprometeram na elaboração do orçamento;
- c) identificação das atividades mal executadas e administradas de forma rápida, sendo importantes para tomadas de decisão;
- d) desenvolvimento da equipe administrativa mediante processo educacional promovido pelo orçamento base zero, o que levaria a um aumento do compromisso diante das atividades e despertaria um sentimento de trabalho conjunto para melhoria de toda a organização.

Dessa forma, conclui-se acerca dos benefícios orçamento base zero que:

[...] o que o orçamento pode fazer é servir de instrumento de identificação e avaliação eficiente das atividades e dos problemas a elas relacionados, para que a administração possa tomar decisões, tomar medidas para

resolver estes problemas, alocar e utilizar efetivamente os recursos da organização. (PYHRR, 1981, p.34).

Contra-pondo-se aos benefícios, Pyhrr (1981) alerta sobre a dificuldade para implementação da nova metodologia, consequência da elevada carga de preparo do orçamento e da resistência quanto à não perpetuação dos programas de interesse dos administradores. Nos termos do autor:

O requisito de decisão e de determinação de prioridades no orçamento base zero é visto como um processo extremamente perigoso e incômodo pelos administradores que dão grande prioridade à sobrevivência e que aprenderam a sobreviver com atuação discreta ou “com a casa arrumada”. O orçamento base zero tira a capa protetora ou a segurança desses administradores, identifica exatamente o que cada atividade está conseguindo e até que ponto está sendo bem-sucedida e obriga a algumas decisões muito difíceis. (GOMES, 2000, p.35 *apud* PYHRR, 1981, p.24-25).

O tempo de preparação do orçamento é realmente avaliado por Pyhrr (1981) como sendo uma desvantagem do processo, já que todas as atividades devem ser analisadas, documentadas e justificadas, esse não iria se perpetuar nos próximos anos. Isso porque a implantação do OBZ conta com uma curva de aprendizado, sendo possível reduzir o tempo a cada ano por diversos motivos, como:

- a) aumento da experiência obtida no processo, levando à redução dos problemas de administração e comunicação;
- b) aquisição da prática de analisar as atividades de forma contínua e não apenas durante o ciclo orçamentário;
- c) aproveitamento das ideias e talentos dos administradores de todos os níveis da organização, principalmente os que se encontram em níveis operacionais mais baixos, sendo eles especialistas em suas atividades e capazes de dar recomendações e realizar análises de seus processos, auxiliando dessa maneira a direção.

Pelo exposto até o momento, pode-se perceber não se tratar de uma metodologia simples de ser implantada. Sendo inclusive esta, uma das desvantagens do OBZ, que apresenta outras adversidades em sua execução que devem ser identificadas e analisadas, para se decidir por sua utilização ou não, na construção do processo orçamentário. Diversos outros autores tecem considerações sobre as vantagens, mas alertam igualmente para características que podem dificultar o uso do modelo OBZ.

Segundo Silva (2011), a implantação de um orçamento base zero exige que os gestores avaliem a eficiência das dotações nas atividades, e leva a um aumento

da participação dos gerentes em relação às atividades de planejamento e à elaboração do orçamento. Pode ser vantajoso quando se consegue unir o planejamento e a elaboração do orçamento em um mesmo processo. Entretanto, como desvantagens, o autor salienta o fato da implantação do OBZ ser mais moroso e indolente, mais trabalhoso e mais dispendioso, além de requerer mais motivação e treinamento de seus executantes.

Lunkes (2011) aponta como vantagens do OBZ:

- a) apresenta detalhes das atividades a serem executadas, relativas a recursos necessários, o que favorece um maior conhecimento sobre os processos;
- b) exige que o gestor reflita sobre as suas diversas atividades e, com isso, possa elaborar alternativas que sejam mais eficientes para a execução;
- c) evidencia atividades desnecessárias – sejam as executadas por mais de uma área, sejam as que perderam a real necessidade ao longo do tempo;
- d) concentra-se nas reais necessidades e não nas variações do ano anterior;
- e) favorece um melhor acompanhamento do planejado versus executado.

Sobre as desvantagens da metodologia base zero, Lunkes (2011) corrobora a avaliação de Pyhrr (1981) como ponto negativo do processo, o elevado tempo de elaboração e a burocratização. Isso pela exigência de justificativa e aprovação de cada gasto, o que não ocorre nos orçamentos tradicionais e, por isso, o tornaria mais oneroso. Contudo, ressalva que esse investimento na elaboração poderá promover um melhor resultado, evitando, assim, a perpetuação de ineficiências de orçamentos passados.

Voltz, Schmidt e dos Santos (2017), em artigo que procurou avaliar vantagens e desvantagens dos métodos OBZ e Matricial, concluíram que a complexidade e demora para implantação, o custo de e a exigência de que todo pessoal envolvido na gestão orçamentária tenha um conhecimento razoável sobre o processo e sobre o gerenciamento do OBZ são os principais pontos de dificuldade do método. No entanto, o saldo entre vantagens e desvantagens é considerado positivo para metodologias de caráter matricial, como o OBZ, em termos de economia de despesas, uma vez que o controle dos gastos é realizado com maior critério, e pode viabilizar uma redução histórica de desperdícios e ineficiências gerados por erros recorrentes, que são anulados quando se inicia o processo do zero.

Em período mais recente, em contexto de crise internacional, Bondarenko et al (2020) compararam modelos de orçamento e planejamento russos e europeus,

concluindo que o método base-zero é o preferido para projetos maiores com uma cultura orçamentária mais rigorosa. Para pequenas e médias empresas, a falta de atenção ao orçamento é mais comum. Esta menor frequência de uso do OBZ é causada, principalmente, pela falta de financiamento para realização de um orçamento mais trabalhoso, pela ausência natural de experiência com o método em questão, acabando por priorizar outras ferramentas de gestão financeira que não seja o orçamento propriamente dito.

### 2.3 Ciclo orçamentário e seus instrumentos

A construção de um planejamento orçamentário, de acordo com Schick (2006), é um processo complexo e que necessita de uma avaliação minuciosa de primazias e necessidades. Na maior parte das vezes, os recursos não são suficientes para satisfazer todas as demandas, e cabe ao governo, de forma direta ou indireta, determinar as prioridades da gestão pública, baseado em regularidade e previsibilidade.

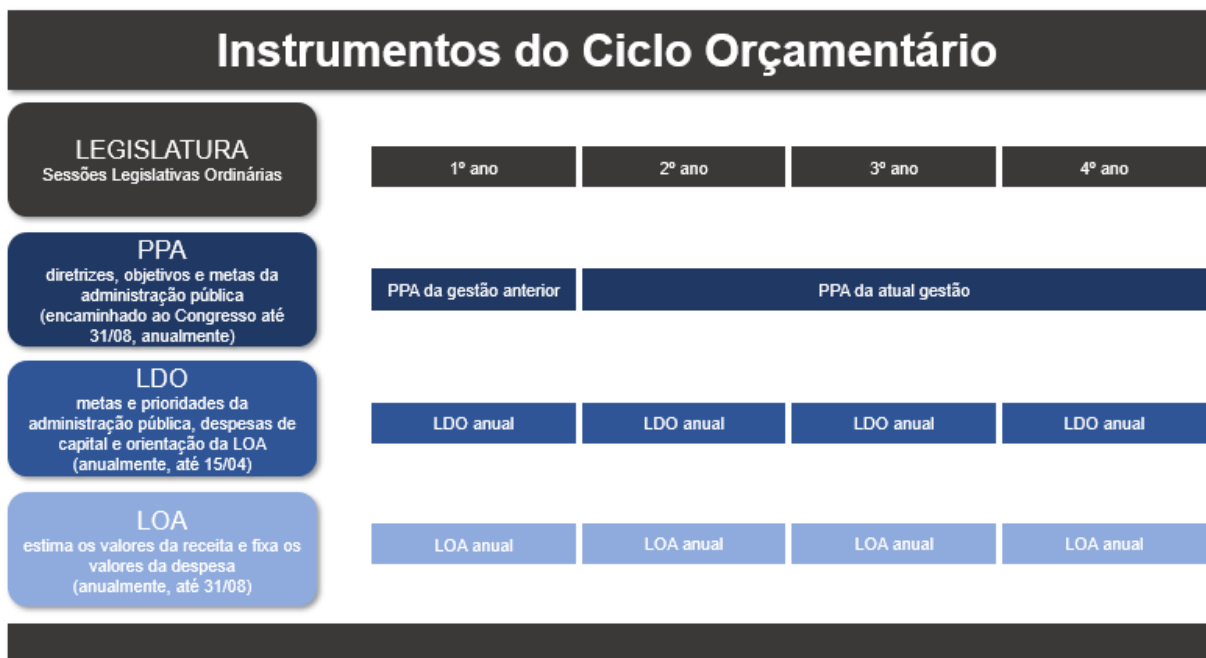


Figura 1 – Instrumentos do Ciclo Orçamentário.  
Fonte Elaborada pela autora.

De acordo com Cavalcante (2007), a fim de minimizar os impactos e ônus desse processo difícil e conflitante foi previsto na atual Constituição Federal, em

específico artigo 165, um conjunto de normas para regulamentar o processo orçamentário federal com a introdução de novos instrumentos legais conhecidos como o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

Esses instrumentos, hierarquizados e integrados entre si, marcam um ponto importante na evolução do orçamento tradicional brasileiro em direção à institucionalização de práticas mais modernas com efetivo potencial de se constituírem em ferramental para enfrentar desafios provenientes de um cenário de elevada complexidade, no qual são demandadas soluções capazes de, ao mesmo tempo, manter equilíbrio fiscal e abrir caminhos para a melhoria sustentável na prestação de serviços de interesse público com crescentes padrões de qualidade. (PROCOPIUCK *et al.*, 2007).

De forma direta e sucinta, segundo Sousa (2008), este plano e leis devem agir de forma a integrar o planejamento e finanças, conforme descrito na Figura 1. Neste processo, o PPA estabelece a cada quatro anos, os grandes rumos das políticas públicas, fixando os investimentos prioritários e estabelecendo metas qualitativas e quantitativas. Cabe à LDO desdobrar as metas do PPA, ano após ano, colocando-as dentro de padrões compatíveis com a realidade fiscal e estabelecendo as prioridades para o orçamento do exercício seguinte. A LOA, por sua vez, é a execução prática daquelas prioridades, anualmente, prevendo receitas, e fornecendo valores para as despesas.

### 2.3.1 Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI)

De acordo com seu texto de apresentação, em Minas Gerais, o planejamento governamental de longo prazo está calcado na Constituição Mineira de 1989, em seu artigo 231, e se estabelece pelo intermédio do Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI).

O PMDI estabelece objetivos e diretrizes estratégicas, que se estendem aos planos de médio e curto prazo, como o Plurianual de Ação Governamental (PPAG), que será visto na sequência, e articula, por sua concepção abrangente, as ações e programas formulados pelos órgãos governamentais, de modo a conferir coerência aos processos decisórios e níveis satisfatórios de coordenação e integração de determinado projeto político.

O PMDI está previsto na Constituição estadual como um instrumento voltado a um plano de desenvolvimento econômico, nos seguintes termos:

Art. 231 - O Estado, para fomentar o desenvolvimento econômico, observados os princípios da Constituição da República e os desta Constituição, estabelecerá e executará o Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado, que será proposto pelo Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social e aprovado em lei. (MINAS GERAIS, 1989).

Este documento é um importante instrumento na busca pela eficiência dos gastos públicos. São muitos os fatores que reforçam a necessidade do planejamento para o setor público, entre eles, a escassez de recursos e, portanto, a necessidade de uso racional e eficiente; a complexidade da administração pública; e as crescentes demandas dos cidadãos, que passam a exigir o cumprimento dos direitos assegurados constitucionalmente, e mais qualidade dos produtos e serviços públicos ofertados pelo Estado, além da responsabilidade com o bem-estar social e com a solução de problemas sociais.

Dois dos dez objetivos estratégicos do plano vigente (2019-2030) tratam claramente da busca por eficiência, quais sejam: ser um Estado simples, eficiente, transparente e inovador; sendo referência em qualidade, eficiência e oportunidade em ensino. Além dos dez objetivos, o PMDI atual contém 31 indicadores para acompanhamento e verificação, e 99 diretrizes estratégicas a serem observadas por todas as instituições do governo mineiro (MINAS GERAIS, 2019b).

### 2.3.2 Plano Plurianual (PPA)

De acordo com Ferreira Filho (2016), o Plano Plurianual (PPA) é um plano aprovado por lei quadrienal, com vigência do segundo ano de um mandato do executivo até o final do primeiro ano do mandato seguinte. O documento prevê a atuação do governo durante o período mencionado, em programas de duração continuada já instituídos ou a serem instituídos no médio prazo.

Pode ser considerado o principal instrumento de planejamento utilizado no país, integrando às leis do Orçamento Anual e das Diretrizes Orçamentárias, o Sistema Orçamentário Nacional, dos entes federados do Brasil (União, Distrito Federal, Estados e Municípios). Faz parte, assim, da política de descentralização do governo federal, uma vez que estabelece, de forma regionalizada, metas, objetivos, e diretrizes definidos a partir de prioridades de despesas de capital, e de outras dela decorrentes, que orientarão o governo para uma ação de médio a longo prazo.

Segundo Ferreira Filho, (2016, p. 149), o PPA está previsto no inciso I, do artigo 165 da Constituição Federal, bem como no § 1º do mesmo artigo e é regulamentado pelo Decreto 2.829, de 29 de outubro de 1998.

A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada. (BRASIL, 1988).

Como pode ser observado na Figura 1, o PPA apresenta duração de quatro anos, iniciando-se no segundo ano do mandato do poder executivo. É dividido em planos de ações e deve ser enviado para aprovação do Congresso Nacional até 31 de agosto do primeiro ano de cada mandato do executivo<sup>3</sup>. Portanto, sua execução tem início no segundo ano desse mandato, concluindo-se ao final no primeiro ano do mandato subsequente.

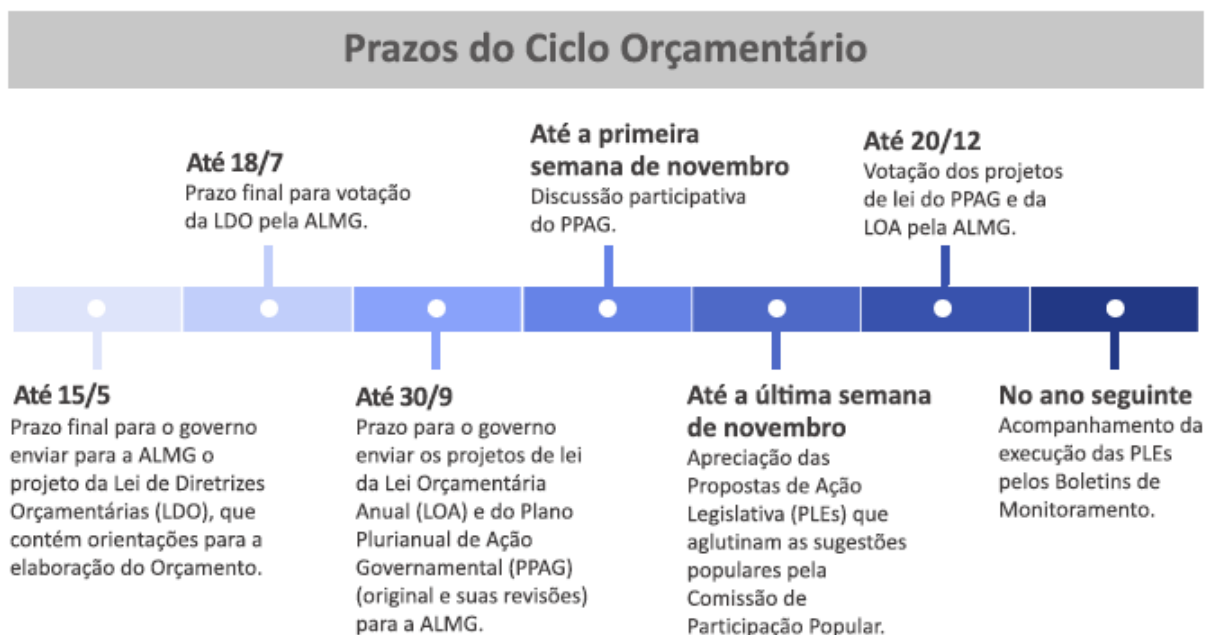


Figura 2 – Prazos do Ciclo Orçamentário em Minas Gerais.  
Fonte ALMG (2022).

Importante salientar que, em Minas Gerais, conforme Figura 2, o PPA pode ser entregue até o último dia do mês de setembro, e é chamado de Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG), conforme descrição na seção II da Constituição

<sup>3</sup> Segundo Leite (2016, p. 136), os entes subnacionais poderão eleger nas suas Constituições ou Leis Orgânicas prazos distintos aos da União, firmados no ADCT.

Estadual de 1989, relativa aos orçamentos, em seu artigo 154, e deve estar de acordo com as disposições contidas no PMDI.

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 a 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. (MINAS GERAIS, 1989).

Caberá à lei complementar, disposta no artigo 159, da Constituição Estadual, dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a organização do plano plurianual, assim como das leis de diretrizes orçamentárias e orçamentária anual. Vale lembrar que essa lei complementar ainda não foi editada. O artigo 160 estabelece que os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual, e eventuais créditos adicionais serão apreciados pela Assembleia Legislativa.

Segundo Villaça e Campos (2001), os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário planejam suas propostas, a partir das demandas públicas, e tem como base fundamental a apresentação de ações voltadas para a ampliação da capacidade do setor público e o desenvolvimento socioeconômico, bem como para os programas de ação continuada.

Villaça e Campos (2001) sugerem ainda que para elaboração do PPA é necessário criar etapas sucessivas, iniciando em objetivos mais gerais e decompondo-os em objetivos mais específicos, até chegar a um conjunto completo de ações necessárias.

De acordo com os autores, deve-se primeiramente listar os objetivos estratégicos que seriam os propósitos maiores da administração. Esses seriam desdobrados em macro objetivos que conformam as grandes linhas de ação do governo. Objetivos mais analíticos, provenientes das linhas de ação, são os programas que resultam no estabelecimento de ações que, executadas em conjunto, contribuirão para a concretização dos objetivos do programa. Todas essas etapas devem ser devidamente detalhadas, justificadas e designadas a uma unidade responsável competente, ainda que durante a execução dos trabalhos, inúmeras unidades da esfera pública sejam envolvidas.

Entretanto, conforme contrapõe Carmo (2019), desde a sua implementação, em 1991, diversos fatores limitam a eficiência desse planejamento e o cumprimento das ações e metas previstas no PPA. O processo inflacionário, o desconhecimento das novas regras, a inexistência de regulamentação das finanças públicas e a baixa capacidade técnica de seus elaboradores podem ser apontados como exemplos. Desafios que se mantêm presentes até os dias atuais.

### 2.3.3 Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)

Segundo Leite (2016), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), pode ser considerada o elo entre o planejamento (Plano Plurianual) e o operacional (Lei Orçamentária Anual). É um instrumento que aproxima o planejamento do orçamento e tem como principal função selecionar, dentre as metas e ações do PPA, aquelas que serão prioritárias na execução do orçamento do ano seguinte, em alinhamento com a trajetória sustentável da dívida pública. Orienta a elaboração da LOA, dispõe sobre as alterações na legislação tributária, e fixa a política de aplicação das agências financeiras oficiais. Nos termos do art. 165, § 2º da Constituição Federal de 1988, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 109, de 15 de março de 2021:

Art. 165, § 2º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, estabelecerá as diretrizes de política fiscal e respectivas metas, em consonância com trajetória sustentável da dívida pública, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento. (BRASIL, 1988).

De acordo com Leite (2016), o projeto de Lei da LDO, de propositura do Poder Executivo, deve ser encaminhado ao Poder Legislativo até o dia 15 de abril, ou seja, oito meses e meio antes do encerramento do exercício financeiro), e precisa ser aprovada entre a data de seu envio, até sua devolução, anterior ao recesso do segundo semestre do Congresso Nacional, no caso da União, com o intuito de garantir que a elaboração da Lei Orçamentária Anual para o exercício seguinte guarde compatibilidade com a mesma.

Em Minas Gerais, segundo o artigo 155 da Constituição estadual, a LDO deverá ser compatível com o PPAG, e deverá compreender as metas e prioridades da Administração Pública Estadual, incluir as despesas correntes e de capital para o exercício financeiro subsequente, orientar a elaboração da lei orçamentária anual,

dispor sobre as alterações na legislação tributária, e estabelecer a política de aplicação das agências financeiras oficiais.

Relativo ao plano plurianual, o projeto da LDO resultará de propostas parciais de cada Poder, do Ministério Público, do Tribunal de Contas e da Defensoria Pública, compatibilizadas em regime de colaboração, mas sua confecção ficará a cargo do Poder Executivo do Estado.

Com a promulgação da Lei de Responsabilidade Fiscal, no ano de 2000, segundo Leite (2016), foram estabelecidos os parâmetros para a elaboração das leis orçamentárias, sendo definido na LDO a incorporação de novas atribuições associadas ao equilíbrio entre receitas e despesas que norteia todo ciclo de alocação dos recursos públicos, e inclusão de dois anexos: o de metas fiscais, e o de riscos fiscais.

#### 2.3.4 Lei Orçamentária Anual (LOA)

Segundo Leite (2016), orçamento é uma lei que prevê receitas e fixa despesas para um exercício financeiro. A Lei Orçamentária Anual (LOA) é o orçamento propriamente dito, e está prevista no artigo 165 da Constituição Federal de 1988:

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

[...]

§ 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 ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público. (BRASIL, 1988).

De acordo com Leite (2016), por ser o mais concreto entre os instrumentos orçamentários, pode ser considerado o mais importante, porque trata do desdobramento natural de uma despesa idealizada no PPA, e priorizada na LDO.

Segundo a Constituição Estadual de 1989, em seu artigo 157, a LOA compreende o orçamento fiscal referente aos Poderes do Estado, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, e o orçamento de

investimento das empresas em que o Estado, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto.

No caso de Minas Gerais, portanto, tal lei classifica os recursos financeiros de cada ação do PPAG, elencando as despesas que serão realizadas e materializando os objetivos e as metas dos programas e ações do Plano Plurianual.

Segundo Carmo (2019), para concretizar essa junção entre planejamento de médio prazo e orçamento anual, utilizam-se as ações orçamentárias e suas classificações que, na LOA, têm seus valores definidos de acordo com cada órgão da Administração Pública estadual.

Também de propositura do Poder Executivo, o projeto de Lei da LOA deve ser encaminhado, no caso da União, segundo Leite (2016), até 31 de agosto do ano fiscal. Para o Estado de Minas Gerais, segundo Carmo (2019), deve ser encaminhado à Assembleia Legislativa até o dia 30 de setembro. Assim, o Poder Legislativo tem a função de analisar, podendo fazer considerações e emendas antes de sua aprovação que deverá ocorrer até o encerramento da última seção legislativa do ano do seu envio, usualmente no dia 20 de dezembro.

### 2.3.5 Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)

A Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000, conhecida como a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal de obrigação da União, Estados, Distrito Federal e dos Municípios, no Brasil.

Segundo Leite (2016), caracteriza-se pelo planejamento, transparência, e orientada para o equilíbrio das contas públicas, e para o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas. Em seu artigo 1º, parágrafo 1º, esclarece os pressupostos de responsabilidade na gestão fiscal.

§ 1º 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 resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar. (BRASIL, 2000).

Segundo Leite (2016), entre as leis complementares existentes em matéria financeira, destacam-se a LRF, e a Lei 4.320/64, que trata de normas gerais em matéria de direito financeiro. Estas definições encerram o que se desejava

apresentar sobre os instrumentos de planejamento orçamentário neste trabalho. Mais do que isto, encerram o capítulo de fundamentos do orçamento público, que se acreditou necessário para uma conclusão concisa dos resultados alcançados pelo Comitê de Eficiência, cujas atas de reunião serão alvo de investigação, com a finalidade de serem identificadas evidências dos benefícios do modelo OBZ.

### **3 METODOLOGIA DE PESQUISA**

#### **3.1 Definição e instrumentos da pesquisa**

Vergara (2006), classifica os tipos de pesquisa quanto aos fins a que se destina e quanto aos meios de investigação. Seguindo esta classificação a presente pesquisa enquadra-se quanto aos fins a que se destina como do tipo descritiva e aplicada. Descritiva porque expõe características de determinada população ou de determinado fenômeno. Aplicada porque é motivada pela necessidade de resolver problemas reais, portanto, com finalidade prática.

Este trabalho pode ser enquadrado como sendo um estudo de caso. O estudo de caso, para Vergara (2006), é uma abordagem metodológica que incorpora um número de medidas de coleta de dados, como os citados no parágrafo anterior. Estão sendo realizadas pesquisas em livros, artigos e legislação sobre o ambiente teórico dos modelos de orçamento público, seus instrumentos, e uma investigação de dados documentais oficiais, analisando-se os ganhos efetivos para a gestão pública estadual mineira.

O que se pretende realizar neste trabalho (além da contextualização histórica sobre orçamento público, que oriente o entendimento sobre as diferenças de construção do orçamento base zero para as formas tradicionais) são análises das atas das reuniões do Comitê de Eficiência dos Órgãos de Segurança do Governo do Estado de Minas Gerais, com o objetivo de se identificar procedimentos, e se concluir se houve ou não ganhos de eficiência pela utilização da metodologia base zero, como instrumento orçamentário. Tal análise das atas, será visto no quarto capítulo, de análise documental. No capítulo atual, na sequência, será realizada uma breve caracterização das instituições envolvidas no processo OBZ em questão.

## 3.2 Caracterização das instituições

### 3.2.1 Secretaria de Estado de Planejamento e Orçamento do Estado de Minas Gerais (Seplag)

A Secretaria de Estado de Planejamento e Orçamento do Estado de Minas Gerais (Seplag) tem suas competências dispostas pela Lei nº 23.304, de 30 de maio de 2019, em seu artigo 44.

Art. 44 – A Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão – Seplag – tem como competência:

- I – formular, propor, planejar e coordenar a ação governamental;
- II – promover a gestão estratégica e o acompanhamento das metas e dos resultados das políticas públicas;
- III – planejar e coordenar a formulação, a execução e a avaliação das políticas públicas de recursos humanos, de saúde ocupacional, de orçamento, de recursos logísticos e patrimônio, de tecnologia da informação e comunicação, de inovação e modernização da gestão e de atendimento ao usuário;
- IV – promover a orientação normativa, a supervisão técnica, a fiscalização, a execução e o controle das atividades de perícia médica, de administração e pagamento de pessoal e de compras governamentais;
- V – promover a orientação normativa e a supervisão técnica relativas às parcerias entre o Poder Executivo, as Organizações Sociais e as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público;
- VI – planejar, coordenar, normatizar e executar atividades necessárias à gestão e à operação da Cidade Administrativa, bem como à gestão de seus bens e serviços;
- VII – formular, propor e coordenar a política de reforma do Estado. (MINAS GERAIS, 2019a)

Identifica-se assim na Seplag, dentre outras competências, a de elaborar o orçamento do governo buscando garantir a eficiência do gasto público. Essa função está também estabelecida no Plano Plurianual Governamental (PPAG) de 2020-2023, Exercício 2022, no Programa 069 (Gestão Estratégica, Planejamento e Orçamento Governamental), Ação 4155 (Gestão do Processo de Elaboração e Acompanhamento do Planejamento e Orçamento), que tem por finalidade coordenar e apoiar os órgãos e entidades estaduais nas atividades de elaboração, monitoramento e avaliação do planejamento e orçamento, no acompanhamento e estimativa do orçamento global, na execução e prestação de contas de projetos de qualquer natureza financiados com recursos oriundos de operações de crédito contratadas pelo estado, bem como fomentar a alocação eficiente de recursos orçamentários. (MINAS GERAIS, 2022)

### 3.2.2 Polícia Militar do Estado de Minas Gerais (PMMG)

Segundo a Polícia Militar (2022), o Decreto-Lei 667, de 2 julho de 1969, e suas modificações, garantiu-se às Polícias Militares, a Missão Constitucional de Manutenção da Ordem Pública, dando-lhes exclusividade do planejamento e execução do policiamento ostensivo, com substancial reformulação do conceito de autoridade policial.

A Polícia Militar de Minas Gerais (PMMG), de acordo com seu sítio de informações na internet, tem como missão portanto, a promoção da polícia ostensiva e a preservação da ordem pública, valorizando as pessoas, contribuindo para a garantia de um ambiente seguro para se viver, trabalhar e empreender.

De acordo com a Polícia Militar (2022), compõem seu portfólio de serviços operacionais vinte e duas ações, como por exemplo, policiamento a pé, radiopatrulhamento, policiamento velado e inúmeras outras modalidades de acompanhamento policial ostensivo. Além de programas educacionais e de orientação da sociedade, como o programa de resistência às drogas e à violência.

A instituição utiliza seu orçamento, segundo a Polícia Militar (2022), também para um conjunto de trinta ações especializadas, como postos de fiscalização rodoviário, patrulhas de trânsito de natureza diversa, e mantém programas de educação de trânsito, como o Transitolândia. Além disso, realiza rondas táticas metropolitanas, mantém batalhão de choque, utiliza cães farejadores e de patrulhamento ostensivo. Também policiamento montado, aéreo, e contém equipes especializadas antibombas, atiradores de precisão e equipes de entradas táticas.

A demonstração exemplificada da lista de atividades da PMMG pode dar uma primeira impressão ao grau de complexidade na composição orçamentária desta instituição, um dos alvos deste estudo.

### 3.2.3 Polícia Civil do Estado de Minas Gerais (PCMG)

Apuração de crimes e contravenções, por meio da investigação criminal cientificamente aplicada, é o negócio da Polícia Civil de Minas Gerais (PCMG), salientado no sítio de informações, na internet. Portanto, segundo a Polícia Civil (2022), também é exercida a função de polícia judiciária para o esclarecimento de autoria, materialidade, motivo e circunstância, assim como a identificação civil e

criminal, registro e licenciamento de veículos, formação e controle de condutores, com foco na segurança pública, promoção de direitos, e o fortalecimento da democracia.

A PCMG tem como missão realizar a investigação criminal de forma eficiente e eficaz impactando na redução da criminalidade, integrando a gestão coletiva da segurança pública. Para o cumprimento desta missão, segundo a Polícia Civil (2022), seis programas norteiam a instituição, para os quais são direcionados recursos via orçamento, alvo deste estudo. A saber: investigação, identificação civil e criminal, valorização do servidor, trânsito, infraestrutura do sistema prisional, e apoio às políticas públicas.

### 3.2.4 Corpo de Bombeiros Militar do Estado de Minas Gerais (CBMMG)

A Lei Complementar nº 54, de 13 de dezembro de 1999, dispõe sobre a organização básica do Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais (CBMMG). Dentre as competências que são atribuídas a esta instituição destacam-se a coordenação e execução das ações de defesa civil, prevenção, combate a incêndios, buscas, salvamentos e socorros públicos no âmbito do estado de Minas Gerais.

De acordo com a estrutura orgânica da administração pública do estado de Minas Gerais, estabelecida pela Lei nº 23.304, de 30 de maio de 2019, o CBMMG pertence à administração pública direta, caracterizando-se como órgão autônomo, com subordinação direta ao governador do estado (MINAS GERAIS, 2019a).

Segundo Oliveira (2020), no que se refere a questões financeiras e orçamentárias, em razão de sua autonomia administrativa, prescrita na Lei Complementar 54, de 13 de dezembro de 1999, cabe especialmente ao Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais o seguinte:

Art.4º [...]

I - Elaborar a sua programação financeira anual e acompanhar e avaliar sua implementação, segundo as dotações consignadas no orçamento do Estado.

II - Elaborar folha e demonstrativos de pagamento e decidir sobre a situação funcional de seu pessoal ativo e inativo, constituído pelos militares, integrantes dos quadros específicos da Corporação.

III - Executar contabilidade própria.

§ 1º - As atividades de planejamento e orçamento e de administração financeira e contabilidade subordinam-se administrativamente ao Comando-

Geral da Corporação e tecnicamente às Secretarias de Estado do Planejamento e Coordenação Geral e da Fazenda, respectivamente.

§ 2º - Sem prejuízo das competências constitucionais e legais de outros órgãos e entidades da administração pública estadual, as atividades de administração, de seu pessoal militar inclusive, subordinam-se técnica e administrativamente ao Comando-Geral da Corporação. (MINAS GERAIS, 1999).

Diante de tais competências, segundo Oliveira (2020), o CBMMG emana anualmente por meio de Resolução, as Normas de Execução dos Recursos Orçamentários e Financeiros (Nero-BM), com as diretrizes e regulação de ações na área orçamentária e financeira, em consonância com as legislações vigentes.

Assim, segundo a Resolução BM 849, de 16 abril de 2019, citada por Oliveira (2020), e vigente quando se implementou a metodologia do OBZ na corporação, tem-se que a Unidade Setorial de Planejamento do orçamento (USP) é representada pelo Estado Maior, por intermédio da Sexta Seção (BM/6) que possuía as seguintes competências: coordenar, controlar, programar, anular, descentralizar e repassar as cotas orçamentárias, visando à plena efetivação dos planejamentos existentes e aprovados.

Nesta Seção são programados e controlados os créditos orçamentários visando à plena efetivação das programações físicas e financeiras contidas no orçamento da corporação. Destaca-se, também, que é atribuição dela a consolidação da proposta orçamentária dos projetos e atividades do CBMMG, conseqüentemente teve atuação primordial na condução da implantação do OBZ na instituição.

De acordo com Oliveira (2020), outras pastas que tiveram importante papel neste processo, foram as Unidades Setoriais Descentralizadoras Orçamentárias (USDO) que são representadas pelas Gerências das Ações dos programas de governo. Conforme a citada resolução, o art. 4º elenca as competências prescritas às Gerências de Ações.

Art. 4º Compete às Gerências:

- I - Evitar a ocorrência de saldos ociosos nas UE;
- II - Coordenar e controlar a execução orçamentária das despesas no âmbito de sua gerência, visando à plena efetivação dos planejamentos existentes e aprovados;
- III - Fiscalizar a execução dos recursos orçamentários sob gestão de sua gerência, conforme programação;
- IV - Acompanhar a execução dos recursos orçamentários repassados às UE, conforme programação;
- V - Propor a execução de despesas diversas, atendendo às demandas do CBMMG;

VI - Consolidar as solicitações, os dados e as informações colhidas e recebidas das UE, com vistas a subsidiar e coordenar ações de planejamento e execução orçamentária;

VII - Remeter ao EMBM proposta de normas necessárias à execução orçamentária a cargo de sua gerência;

VIII - Evitar a interrupção de serviços essenciais para o desenvolvimento da atividade-meio e atividade-fim do CBMMG, pelas UE, naquilo que lhe competir, mediante o monitoramento dos recursos logísticos disponíveis, dos estoques de materiais existentes, das condições dos equipamentos e da vigência dos contratos firmados, cobrando das unidades que apresentem as demandas existentes de forma tempestiva, e mantendo a gerência responsável e o EMBM constantemente informado a respeito. (OLIVEIRA, 2020, p. 44)

Segundo Oliveira (2020), evidencia-se que, dentre as responsabilidades imputadas às Gerências inerentes à execução orçamentária, destaca-se o inciso VIII que está diretamente associado à metodologia do OBZ, uma vez que os integrantes destas seções, por possuírem as informações necessárias para o detalhamento dos gastos, foram os responsáveis por elencar e justificar as entregas de cada gerência e, conseqüentemente, consolidar todas as demandas da corporação para consecução do OBZ da corporação.

Oliveira (2020) avaliou como vantagens obtidas pelo processo OBZ no CBMMG os importantes ganhos institucionais à corporação como, por exemplo, o maior nível de informação gerencial do orçamento, que possibilitou o embasamento das tomadas de decisão do alto comando da instituição e o direcionamento na captação de recursos alternativos.

Adicionalmente, Oliveira (2020) viu como vantajoso o maior número de bombeiros militares envolvidos no planejamento orçamentário do órgão, que passaram a conhecer a metodologia e foram desafiados a rever cada ação, indagando a eficiência e o nível mínimo de serviço necessário para cada entrega, criando uma cultura de eficiência para fazer mais com menos recurso.

### 3.2.5 Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública de Minas Gerais (Sejusp)

De acordo com Vieira (2020), a Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública de Minas Gerais (Sejusp) foi criada através de uma reforma administrativa da estrutura orgânica da administração pública do Poder Executivo, por meio da Lei 23.304, de 30 de maio de 2019, que estabelece a estrutura orgânica do Poder Executivo do Estado, e dá outras providências.

Art. 39. A Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública – Sejusp –, órgão responsável por implementar e acompanhar a política estadual de segurança pública, de maneira integrada com a Polícia Militar, a Polícia Civil e o Corpo de Bombeiros Militar, e a política estadual de Justiça Penal, em articulação com o Poder Judiciário e os órgãos essenciais à Justiça, tem como competência planejar, elaborar, deliberar, coordenar, gerir e supervisionar as ações setoriais a cargo do Estado relativas:

I – às políticas estaduais de segurança pública, para garantir a efetividade das ações operacionais integradas, conjugando estratégias de prevenção e repressão qualificada à criminalidade e à violência e gerindo a política de segurança relativa à prevenção ao uso de drogas, com vistas à promoção da segurança da população, de modo integrado com as corporações que compõem o sistema estadual de segurança pública;

II – à integração das atividades de inteligência de segurança pública no âmbito do Estado, zelando pela salvaguarda e pelo sigilo da informação e coibindo o acesso de pessoas ou órgãos não autorizados;

III – à política prisional, assegurando que todas as pessoas privadas de liberdade sejam tratadas com o respeito e a dignidade inerentes ao ser humano, promovendo sua reabilitação e reintegração social e garantindo a efetiva execução das decisões judiciais;

IV – à política socioeducativa, visando a interromper a trajetória infracional de adolescentes em cumprimento de medida socioeducativa de internação e semiliberdade;

V – às ações necessárias à adequação de todas as políticas públicas estaduais às orientações e normatizações estabelecidas na Lei Federal nº 13.675, de 11 de junho de 2018, que instituiu o Sistema Único de Segurança Pública – Susp;

VI – à elaboração, no âmbito de suas competências, das propostas de legislação e regulamentação em assuntos do sistema prisional e de segurança pública, referentes ao setor público e ao privado, bem como à cooperação com o desenvolvimento das políticas relativas ao aprimoramento dos organismos periciais oficiais.

Parágrafo único – Terão prioritariamente a interlocução da Sejusp, que poderá, inclusive, atuar como interveniente, no que couber, os convênios, credenciamentos, termos de cooperação e afins:

I – firmados com a Secretaria Nacional de Segurança Pública ou outras pastas e órgãos do governo federal, relativos à segurança pública;

II – relativos à Justiça Penal. (MINAS GERAIS, 2019a)

A missão da organização é:

Promover a política estadual de Segurança Pública e Defesa Social de Minas Gerais, de maneira integrada com os órgãos de Segurança Pública federais, estaduais e municipais, no âmbito do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), de forma articulada com os demais poderes e os diversos órgãos federais, estaduais e municipais através da integração dos órgãos da Segurança Pública de Minas Gerais e da gestão do sistema penal, do sistema de atendimento socioeducativo e do sistema de prevenção à criminalidade; custodiando e ressocializando indivíduos privados de liberdade, interrompendo trajetória infracional de jovens em conflito com a lei e prevenindo a inserção de jovens na prática do crime. Tudo com a finalidade de reduzir a criminalidade e aumentar a sensação de segurança da população mineira. (SEJUSP, 2020)

Segundo Vieira (2020), a Sejusp tem incorporado parcela significativa do orçamento voltado às forças de segurança do Estado, pelo elevado roteiro de responsabilidades e atribuições desta instituição. Sendo coerente a necessidade de

um planejamento orçamentário responsável e eficiente, o que poderia justificar a escolha pelo modelo de orçamento base zero, como foi realizado no ano de 2019.

Vieira (2020) analisou o processo de orçamentação realizado pelo método OBZ e concluiu que a adoção dessa nova metodologia viabilizaria tomada de decisões mais inteligentes, gerando um maior envolvimento das áreas, que anteriormente não participavam ativamente da construção orçamentária, além de passarem a conhecer melhor os seus gastos e facilitar o controle gerencial posterior.

Vieira (2020) também apontou que o método por ser mais complexo e criterioso exigiria tempo de execução ainda maior do que o que fora reservado. E que este seria justamente o ponto negativo, inclusive para treinamento da metodologia aos técnicos envolvidos no processo.

### 3.2.6 Gabinete Militar do Governador (GMG)

Segundo a Defesa Civil (2022), o Gabinete Militar do Governador foi criado pela Lei Estadual nº 2.877, de 04 de outubro de 1963, que previa em seu art. 2º, inciso III, como competência básica do Órgão, as atribuições de assistência policial e militar e ajudância-de-ordens.

Contudo, ao longo do tempo, a estrutura e competências do órgão foram sendo modificadas por outras leis, cujas origens podem estar associadas ao dinamismo próprio da administração pública estadual mineira em cada período distinto, como também, pelo crescimento da sua estrutura organizacional e da sua relevância para o Governo do Estado de Minas Gerais.

Em 2003, segundo a Defesa Civil (2022), a Lei Delegada nº 51 estabeleceu a organização básica do GMG até o nível de Superintendência, quando foi criada a Superintendência de Planejamento, Gestão e Finanças, estrutura que foi mantida na redação original alterada pela Lei Delegada n. 132, de 25 de janeiro de 2007 e em leis posteriores.

De acordo com a Defesa Civil (2022), o Decreto 47.777 de 2019 que dispõe sobre a organização do Gabinete Militar do Governador, prevê em seu art. 2º que:

O GMG tem como competência planejar, coordenar e executar atividades de transporte e segurança governamental, proteção e defesa civil, o pleno funcionamento dos palácios governamentais vinculados ao GMG e da residência oficial do Governador, bem como prestar ao Governador e ao Vice-Governador assessoramento direto em matéria atinente às Instituições Militares Estaduais.

A missão do órgão, de acordo com a Defesa Civil (2022), é contribuir para a governabilidade, por meio da excelência na segurança governamental e nas ações de proteção e defesa civil, em benefício do povo mineiro. Contando com valores como ética, discricção, efetividade, mobilização social, austeridade e disciplina.

### 3.2.7 Instituto Aquila de Gestão

De acordo com Coutinho (2018), o Instituto Aquila de Gestão tem suas origens no final da década de 1960, no Departamento de Engenharia Metalúrgica, da Escola de Engenharia da Universidade Federal de Minas Gerais, com a intensificação do movimento de renovação que teve como principal objetivo dar maior ênfase ao ensino formativo, mais do que informativo. O que se desenrolou no maior esforço brasileiro para a melhoria da qualidade nas organizações, pelo desenvolvimento da Gestão da Qualidade Total (GQT).

Assim, foram criadas fundações sem fins lucrativos, a Fundação Christiano Ottoni (FCO), em âmbito acadêmico, e a Fundação de Desenvolvimento Gerencial (FDG), em âmbito privado, entre 1989 e 2003. A FDG contava com a participação de empregados próprios, que passaram a ser formados e qualificados para a ampliação e difusão de conhecimentos na área de gestão empresarial. De acordo com Coutinho (2018), com a adoção do Novo Código Civil Brasileiro, em 2002, que limitou as atividades fundacionais a fins de assistência social, cultural, promoção da ética e atividades religiosas, foi criado o Instituto de Desenvolvimento Gerencial (INDG), pelos seus líderes, José Martins de Godoy, e Vicente Falconi Campos.

O INDG, mais tarde transformado em Sociedade Anônima, era uma entidade de caráter privado, com finalidade de obtenção de lucro, sem relação de sucessão ou transferência da FDG. Começou a atuar em 2003, e em 2011 apresentava seu pico de atividades de consultoria, com mais de mil profissionais, que o credenciou ao posto de maior consultoria de gestão empresarial da América Latina.

Segundo Coutinho (2018), em 2003, foi firmada uma parceria com o Governo do Estado de Minas Gerais, para melhoria da administração pública, que ficou conhecido como o “Choque de Gestão”. Este projeto foi considerado um grande sucesso, ao restabelecer o equilíbrio das contas estaduais mineiras – fato reconhecido pelo Governo Federal.

Coutinho (2018) ressalta que este modelo inovador na gestão pública se tornou um exemplo internacional, sendo sugerido como ideal a ser perseguido por países e Estados, em inúmeras oportunidades, por instituições como Banco Mundial (BIRD), e Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

Em 2011, no auge de suas atividades, o INDG sofreu uma cisão, que originou o Instituto Aquila de Gestão.

O Aquila, segundo informações constantes em seu *website* Aquila (2021), atualmente, é uma consultoria internacional privada que oferece soluções gerenciais de excelência global, focadas na melhoria dos resultados de seus clientes. Atua em 19 países, possui sedes no Brasil, Colômbia, Austrália, Suíça e Portugal, e mantém um centro de estudos avançados em Zurique, onde são realizadas pesquisas de inovação em gestão.

A instituição oferece soluções avançadas para empresas e para órgãos públicos, na busca por maior eficiência e aprimoramento de performance, mediante a adoção de melhores práticas gerenciais e otimização de processos. Oferece para o setor público produtos baseados na metodologia das Cidades Excelentes, e soluções de ganhos de eficiência em arrecadação, na redução de desperdícios, na capacitação de servidores e na gestão da educação, com a interveniência da FDG.

No âmbito da formação, o Aquila oferece cursos de Gestão Pública Orçamento Base Zero (OBZ), Gestão de Processos, Formação de Gestores, Programa de Excelência em Projetos, Gestão de Pessoas e Liderança, e os cursos especiais Plataforma do Futuro e Extrema Pressão.

No primeiro semestre de 2019, o treinamento OBZ foi ministrado às lideranças e às equipes responsáveis pela preparação orçamentária das forças de segurança do Estado, por uma parceria institucional com o Governo de Minas Gerais. No mesmo ano, também em regime formal de doação, a metodologia OBZ do Aquila foi implantada em conjunto com a Seplag, na Polícia Militar (PMMG), Polícia Civil (PCMG), no Corpo de Bombeiros Militar (CBMMG), na Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública (Sejusp), e no Gabinete Militar do Governador (GMG) – experiência que deu fundamento ao Comitê de Eficiência das Forças de Segurança.

Entre as contribuições deste treinamento, podem ser destacados o histórico adaptado de utilização do modelo OBZ, disponível em Aquila (2019b), observado pela Figura 3.



Figura 3 – Histórico OBZ.  
 Fonte: Apostila de treinamento OBZ, Aquila (2019b), adaptado pela autora.

De acordo com a consultoria Aquila (2019b), a despeito da metodologia OBZ ter se consolidado nos anos iniciais da década de 1970, nos Estados Unidos, tal ferramenta foi pouco utilizada pelo setor público e privado brasileiro, ficando esquecida por um longo período, até ser redescoberta com a crise econômica no ano de 2008.

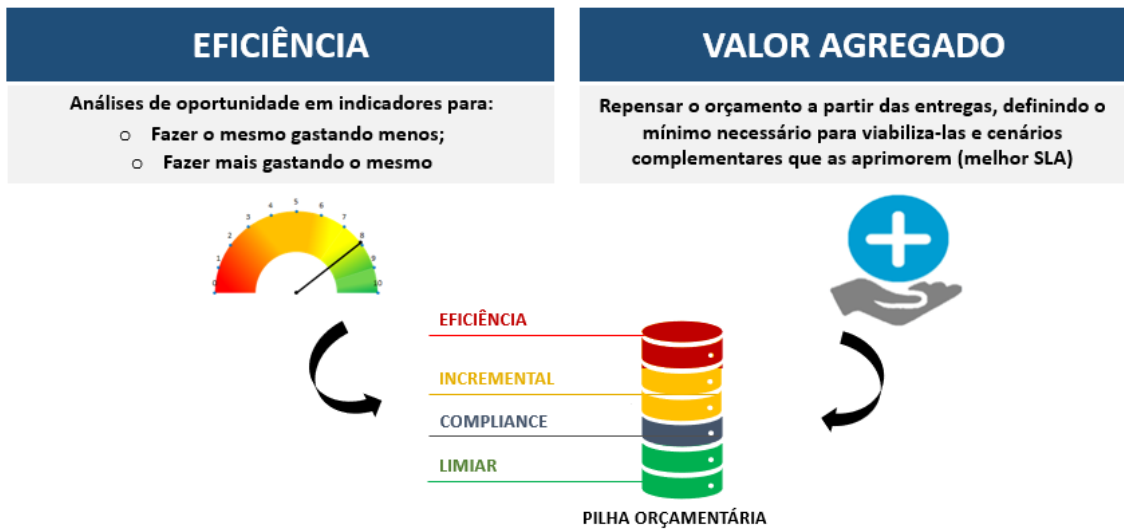


Figura 4 – Análise de Eficiência e de Valor Agregado.  
 Fonte: Apostila Capacitação em OBZ, Aquila (2019a).

Pelos anos de atuação no mercado, segundo a consultoria Aquila (2019b), em cenários de crise as empresas necessitam rever seus processos de planejamento orçamentário e, precisam mensurar qual o nível de serviço mínimo para sua sobrevivência, bem como priorizar de forma racional a alocação dos recursos,

minimizando custos e despesas desnecessárias para a organização, realizando análises de valor agregado, para ganho de eficiência, resumidos pela Figura 4.

Acreditando na metodologia OBZ, segundo a consultoria Aquila (2019b), grandes empresas brasileiras saíram mais fortes da crise e continuaram crescendo no mercado financeiro, reavivando a credibilidade de tal ferramenta de planejamento orçamentário na última década.

### 3.2.8 Centro de Serviços Compartilhados (CSC) e o Comitê de Eficiência das Forças de Segurança (CEFS)

A Resolução Conjunta SEPLAG/PMMG/SEJUSP/PCMG/CBMMG/GMG nº 10.126<sup>4</sup>, de 23 de janeiro de 2020 instituiu o Comitê de Eficiência das Forças de Segurança, no âmbito do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais, com o objetivo de garantir máxima eficiência e valor agregado nos processos de compras, custos de aquisições, execução de despesas, gestão de ativos e desfazimento de materiais no âmbito dos órgãos do Sistema de Segurança Pública de Minas Gerais.

De acordo com seu Art. 1º, o CEFS visa:

- I – Eliminar as aquisições de materiais e contratações de serviços não prioritários ou indesejáveis;
- II – Revisar os métodos de gestão das cadeias de suprimentos dos órgãos do Sistema de Segurança Pública;
- III – Avaliar a possibilidade de centralização ou descentralização das atividades e processos de aquisições de materiais e contratações de serviços de interesse comum entre os órgãos do Sistema de Segurança Pública, na busca de aumento do grau de eficiência na gestão dos recursos públicos;
- IV – Reduzir os excessos de gastos e duplicidade de esforço entre as áreas envolvidas;
- V – Equalizar o custo dos serviços aos níveis de qualidade adequados aos padrões de mercado;
- VI – Fomentar a concepção de arranjo institucional, pautado na articulação entre os órgãos do Sistema de Segurança Pública, com vistas ao alinhamento entre suas políticas de compras, custos de aquisições, execução de despesas, gestão de ativos e desfazimento de materiais.

De acordo com seu Art. 2º, são competências do CEFS:

- I – Levantar as despesas de contratos vigentes no âmbito dos órgãos do Sistema de Segurança Pública;
- II – Analisar o desenho das políticas, programas e ações no âmbito dos órgãos do Sistema de Segurança Pública com objetivo de aprimorar a alocação de recursos e melhorar a qualidade do gasto público;

---

<sup>4</sup> Minas Gerais (2020).

III – Identificar e classificar, em ordem de importância, as atividades e operações no âmbito dos órgãos do Sistema de Segurança Pública, por meio de um planejamento estratégico;

IV – Orientar, coordenar e supervisionar os órgãos envolvidos na programação e execução financeira e orçamentária;

V – Propor aos órgãos envolvidos alternativas e ajustes no modelo e na implementação das políticas, programas e ações envolvendo compras, aquisições, execução de despesas, gestão de ativos e desfazimento de materiais;

VI – Construir um plano de ação no âmbito dos órgãos do Sistema de Segurança Pública com o objetivo de analisar e acompanhar o grau de eficiência na gestão dos recursos públicos;

VII – Elaborar relatórios periódicos sobre o andamento de suas atividades.

Parágrafo único – Os relatórios periódicos elaborados pelo CEFS serão encaminhados aos dirigentes máximos dos respectivos órgãos e da entidade de que trata o caput do art. 3º desta Resolução Conjunta.

De acordo com seu Art. 3º, e demonstrado na Figura 5, o CEFS será composto por representantes de cada um dos órgãos e entidades que o compõem, a saber: Polícia Militar de Minas Gerais (PMMG), Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública (Sejusp), Polícia Civil de Minas Gerais (PCMG), Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais (CBMMG), Gabinete Militar do Governador (GMG), e Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (Seplag), cujo representante é líder do Centro de Serviços Compartilhados (CSC), e segundo o Art. 4º, o presidirá.



Figura 5 – Composição do Comitê de Eficiência (CEFS).  
Fonte: Apostila de treinamento OBZ, Aquila (2019b).

De acordo com seu Art. 6º, o CEFS terá o prazo limite de até 31 de dezembro de 2022 para a conclusão de seus trabalhos.

Até este ponto, foram apresentadas as instituições que estão envolvidas no trabalho, e foram dadas definição da pesquisa e identificados os documentos a serem analisados no próximo capítulo, quais sejam, as quatorze primeiras atas de

reuniões do Comitê de Eficiência das Forças de Segurança do Estado de Minas Gerais.

#### **4 ANÁLISE DAS ATAS DO COMITÊ DE EFICIÊNCIA**

Como exposto na definição do modelo de pesquisa, neste trabalho propõem-se análises das tratativas e decisões das reuniões do Comitê de Eficiência dos Órgãos de Segurança do Governo do Estado de Minas Gerais, pelo estudo de suas atas. Com o objetivo de se identificar procedimentos de orçamento base zero, e principal, se houve ganho de eficiência pela aplicação desta metodologia orçamentária.

Assim, pela análise da primeira Ata de reunião do Comitê de Eficiência (CEFS), Anexo A, em 21 de outubro de 2019, pode-se constatar que o Comitê fora constituído na sequência dos trabalhos do poder executivo do Estado de Minas Gerais, de confecção da Lei Orçamentária Anual (LOA), que é o orçamento propriamente dito, que tem data limite no último dia do mês de setembro de cada ano (no caso de Minas Gerais), mas ainda não formalmente instituído pelo instrumento da Resolução Conjunta 10.126/2020.

Estiveram presentes à primeira reunião, conforme Figura 6, representantes do CSC, que viria a presidir o Comitê; da Subsecretaria de Planejamento e Orçamento da Seplag; da consultoria Aquila; da Polícia Militar, do Gabinete Militar; e da Polícia Civil. Corpo de Bombeiros e Sejusp não enviaram representantes à primeira reunião, mas estiveram presentes já a partir do segundo encontro, Anexo B.

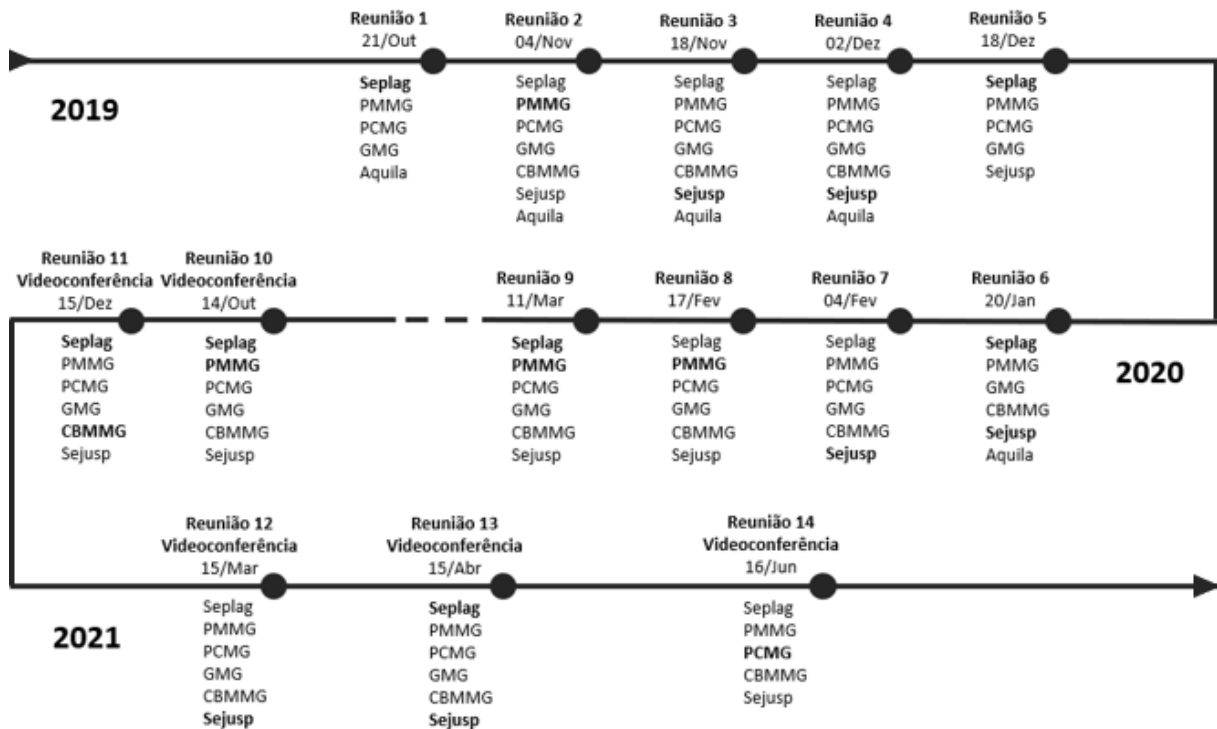


Figura 6 – Linha do Tempo das reuniões do CEFS.  
Fonte: Elaborada pela autora.

Dentre os objetivos, claramente descritos na Agenda da primeira reunião, pode-se observar o tom que seria dado nos trabalhos do Comitê: a apresentação das oportunidades de economia de despesa identificadas ao longo do ciclo OBZ aos níveis responsáveis de gestão e aprovação dos órgãos envolvidos, afim de que se iniciassem planejamento imediato e ação, para captura das oportunidades oriundas das análises de eficiência da consultoria, em conjunto com as equipes dos órgãos que realizaram o orçamento daquele ano.

Como deliberações da primeira reunião, além de ações administrativas para continuação e organização do Comitê, foram destacados quatro itens de custo, que seriam alvo de atuação conjunta dos órgãos de segurança, para que se auferissem os benefícios de redução de custos: garrafão d'água de 20 litros, passagens aéreas, ração para cachorros e munição para treinamento.

No dia 04 de novembro de 2019, realizou-se a segunda reunião do Comitê CEFS, com a presença de oito órgãos e instituições, e objetivo de continuidade na organização do Comitê e continuidade da captura das oportunidades de ganhos de gestão, Anexo B. Os quatro itens da reunião anterior foram tratados por respectivos responsáveis, e iniciativas evoluíram. Por exemplo, todos os órgãos detentores de cães manifestaram a intenção de aderir ao Regime de Preços (RP) de ração e

demais itens de cuidados caninos que havia sido realizado pelos Serviços Compartilhados (CSC).

Para outra oportunidade levantada, o item galão de 20 litros d'água, foi confirmada pelo CSC a possibilidade de distribuição dos garrafões para demais órgãos do Estado que desconheciam a disponibilidade de cessão por parte de um contrato de restituição fiscal com uma mineradora.

O ponto mais significativo, aparentemente, foi aquele relacionado a munição para treinamento. A Polícia Militar (PMMG) fabrica sua própria munição de treinamento, a um custo inferior ao de mercado. Polícia Civil (PCMG), corpo de Bombeiros (CBMMG) e demais órgãos que utilizam munição para treinamento iniciaram tratativas de receber parte da produção da PMMG.

Na segunda reunião também foi tratado o item passagens aéreas e iniciada nova ação para distribuição de cobertores pela Secretaria de Justiça e Segurança (Sejusp), oportunamente adquiridos em ação de compensação fiscal de fornecedores devedores do Estado – algo semelhante ao caso garrafão de 20 litros d'água.

Duas semanas mais tarde, como havia sido estabelecido nas primeiras reuniões do Comitê, realizou-se a terceira reunião, em 18 de novembro de 2019, disponível no Anexo C. Contou, assim como na anterior, com oito órgãos e instituições participantes dos trabalhos do CEFS.

Na terceira reunião, além das atualizações das ações administrativas e práticas do Comitê no intervalo das reuniões, para os itens já trabalhados até então, mais duas novas ações com ganho de eficiência foram apresentadas: locação de imóveis e gastos com condomínio pelo poder executivo do Estado de Minas Gerais, e possibilidade de aquisição de Combustível de Aviação diretamente da refinaria. Ambas capitaneadas pelo CSC.

Ainda foram levantados interesses em ações a se estruturar nas áreas de manutenção de frota, combustível veicular, poços artesianos, utilização pela SEJUSP das aeronaves do Comando de Aviação do Estado de Minas Gerais (COMAVE) para transporte de presos, alternativa para distribuição de medicamentos para população carcerária via construção de farmácias próprias, campanhas de contenção de gastos com luz e água.

Pela análise das três primeiras atas de reunião do Comitê de Eficiência, pode-se perceber um crescimento das tratativas para captura de oportunidades antes não

identificadas ou mal exploradas. Ganhos que seriam mais adiante monetizados e informados pelo CSC, oriundos da oportunidade de realização do orçamento no modelo OBZ.

Em 02 de dezembro de 2019, foi realizada a quarta reunião do Comitê de Eficiência CEFS (Anexo D), também com a presença das oito instituições e órgãos do governo do Estado, para continuidade das tratativas administrativas e operacionais para captura de oportunidades, com ganhos reais de eficiência. A ação para compra de ração para cachorro foi dada como finalizada, no sentido de que todos os órgãos que possuem cães entre as forças de segurança do Estado de Minas Gerais já haviam aderido formalmente ao RP do CSC, com ganho de compra mais barata, e manutenção da qualidade. Igualmente finalizada a ação para distribuição do quantitativo de garrafões d'água de 20 litros, em substituição às compras diretas anteriormente realizadas pelos órgãos Gabinete Militar do Governador (GMG), PMMG, PCMG e CBMMG.

Interessante constatar que valores de previsão de economia de despesa, reais, dados pelas oportunidades de ganho de eficiência de gestão, que podem ser atribuídos a metodologia OBZ, já apareciam registrados na Ata. O item de Combustível de Aviação previa economia de R\$800 mil/ano (oitocentos mil reais ao ano).

A quinta reunião do CEFS, e última do ano de 2019 (Anexo E), não contou com representantes do CBMMG, e também não, da consultoria Aquila, que faria última participação na sexta reunião, já no início de 2020. Nesta oportunidade, novos valores potenciais de tratamento para ganho de eficiência foram registrados: os órgãos de segurança PCMG, PMMG e SEJUSP encaminharam a relação dos contratos de locação de imóveis, e o CSC apurou o montante de aproximadamente R\$19 milhões ao ano, com despesas de locação, cujos imóveis estão distribuídos em 99 municípios. Além disto, neste encontro foi apresentada nova ação com potencial de economia de despesa, a saber, o item de coletes balísticos, que também pode ser produzido pela PMMG para demais órgãos de segurança do Estado que fazem uso deste equipamento de proteção.

Pela análise da sexta Ata de reunião do CEFS, Anexo F, constata-se a última participação da consultoria Aquila, entre os participantes da reunião. Isto representa uma dinâmica tradicional de ação de consultorias, que realizam transmissão de conhecimento técnico, e mantém um acompanhamento por um período de transição.

Os clientes alvo da consultoria, na sequência, seguem os trabalhos de forma autônoma, sem ônus, registrando ganho de eficiência por aprendizado com melhoria de gestão.

Em 04 de fevereiro de 2020, realizou-se a sétima reunião do Comitê, Anexo G, a primeira com os sete órgãos do governo do Estado atuando autônoma e definitivamente. Foi dado andamento na ação de locação de imóveis e gastos com Condomínio pelos órgãos do Estado, e foi apresentada uma nova ação, iniciativa do CSC, para redução da frota de veículos oficiais, com potencial de economia na captura dos valores de venda de veículos usados, encostados, dos gastos com concertos e peças, e capital imobilizado, em detrimento dos alugueis de veículos novos, a serem contratados oportunamente. Além do cálculo da economia de despesa, deve-se acrescentar a melhoria dos serviços prestados, pela maior disponibilidade de veículos aos órgãos de segurança.

Na reunião seguinte, a oitava, Anexo H, foi dada sequência na ação de tratamento da frota de veículos do Estado, com mais uma nova ação de ganho de eficiência de gestão atribuída: a retirada dos dispositivos de abastecimento dos veículos que estão paralisados ou estocados, que são contabilizados como custos pelo Estado. Importante nota até aqui, que invariavelmente, reunião pós reunião, novas ações foram sendo incorporadas e novos ganhos de eficiência, traduzidos em economia de despesas foram sendo auferidos. Uma dinâmica esperada como consequência do modelo de construção do orçamento base zero, comprovada pela análise das atas do Comitê.

Na nona reunião, em 11 de março de 2020, analisada pela ata disponível no Anexo I, também houve novas inclusões de ações para captura de oportunidades, num interessante ritmo adquirido pelo aprendizado de tal metodologia de gestão, facilitado pelo modelo ora implantado: item de contratação de Rede IP Multisserviços, além de que o CSC esclareceu sobre o projeto que visava regularizar os postos e pontos próprios de abastecimento do Governo de Minas Gerais. Esta seria a última reunião do Comitê antes da paralização das atividades, inclusive com afastamento presencial de servidores do governo do Estado, pela ocorrência da Pandemia de Covid-19, que assolou o mundo.

No retorno das atividades do Comitê, agora por videoconferência, mas ainda em 2020, em 14 de outubro, realizou-se a décima das quatorze primeiras reuniões do Comitê, cujas atas, este trabalho teve acesso (Anexo J). Foram retomadas as

ações sobre as frotas de veículos do Estado, em particular, das forças de segurança. No item de retirada dos dispositivos de abastecimento dos veículos que estão paralisados ou estocados, foram avaliados ganhos da ordem de R\$ 9.090,00 ao mês, ou R\$ 109.080,00 no ano.

A última reunião do ano de 2020, a décima primeira do Comitê, analisada pela Ata do Anexo K, trouxe uma importante ação inovadora na gestão do Estado, advinda e viabilizada pelo modelo OBZ, a saber: ficou acordada a criação de um grupo de trabalho destinado a elaborar Termo de Referência Padrão e Edital de Licitação, utilizando o critério de julgamento pelo maior retorno econômico, para fins de celebração de contrato de eficiência de água e energia.

O grupo de trabalho seria coordenado pela Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (Seplag), com o CSC responsável por formalizar, por meio de ofício, a solicitação de indicação de 2 (dois) representantes de cada órgão para compor o referido grupo de trabalho.

Pela análise da ata da décima segunda reunião do Comitê, Anexo L, observa-se, pela Figura 7, um quadro com levantamento de ganhos de economia por eficiência de gestão, de ações abrangentes por parte da Seplag/CSC, alavancadas pelos trabalhos do próprio Comitê.

Acordou-se que o CSC providenciaria no Portal de Compras, a lista de acordos vigentes de Adjudicação e Dação em Pagamento, contendo volume disponível, vigência, dentre outras informações relevantes. Além disso, o CSC deveria ainda elaborar e validar uma lista de materiais de interesse dos órgãos de segurança para envio à Advocacia Geral do Estado (AGE), a fim de viabilizar contratos futuros pela análise prévia do órgão jurídico.

Código Item	Material/Serviço	Oportunidade (R\$)
97306	TINTA PARA USO IMOBILIARIO	442.418,00
190292	TINTA PARA USO IMOBILIARIO	459.366,61
14559	QUEROSENE	380.244,31
1667459	TOALHA DE BANHO, ROSTO E PISO	249.191,55
573507	TECIDO DE FIBRAS NATURAIS E SINTETICAS	244.200,00
1339206	MONITOR DE VIDEO (CONSUMO)	224.506,79
672343	COLETE ANTIBALISTICO PARA USO POLICIAL	366.435,00
1669486	ALCOOL ETILICO HIDRATADO	171.058,81
1760610	ELETRODO P/MARCAPASSO/RESSINCRONIZADOR	122.859,00
1710133	REFLETOR	116.592,00
1489089	AMITRIPTILINA	94.177,00
1589466	PNEU NOVO PARA VEICULO	88.162,47
1754467	MASCARA DE PROTECAO	85.100,00
646962	MACACAO DE PROTECAO QUIMICA	76.171,00
1490001	DIPIRONA	65.059,20
1488007	ACICLOVIR	62.400,00
	<b>TOTAL (R\$)</b>	<b>3.247.942</b>

Figura 7 – Lista de itens levantados pelo CSC como oportunidade de economia de despesa por uso de acordos de Adjudicação e Dação em Pagamento, vigentes em 2020, e respectivos valores.

Fonte: Ata de Reunião 12 do Comitê de Eficiência, Anexo L.

Na penúltima Ata a que este trabalho teve acesso, a décima terceira reunião do Comitê, em 15 de abril de 2021, por videoconferência, reuniram-se representantes de seis órgãos do governo do Estado: CSC, PMMG, SEJUSP, GMG, CBMMG e PCMG, Anexo M. NA oportunidade, foi dada continuidade as ações para ganho de eficiência dos itens apresentados pelo CSC, na décima segunda reunião. Este mesmo órgão apresentou os resultados alcançados com a iniciativa de redução da frota de veículos paralisados e estocados há 12 meses em sistema: Havia sido apurados valores de cerca de R\$178 mil, em oportunidade de eficiência, dos quais R\$ 90.720,00 haviam sido capturados até o momento. Ganho por redução de aproximadamente 51% das despesas com o item.

Na décima quarta e última reunião a que teve acesso este trabalho, analisada pela Ata do Anexo N, em 16 de junho de 2021, houve participação por videoconferência de cinco órgãos do governo do Estado, com ampla participação da PCMG. Foram tratadas as ações sobre o Registro de Preço de rações para animais, foram apresentados dados relativos aos abastecimentos realizados na rede credenciada, em postos de rua, que poderiam ter sido realizados nos postos

próprios, e foi acordado o plano de ação para os trabalhos de elaboração de Edital e Termo de Referência Padrão, utilizando o critério de julgamento pelo maior retorno econômico, aplicado exclusivamente em contratos de eficiência.

A observação do que foi a reunião do CEFS neste último encontro avaliado por este trabalho pode demonstrar, uma vez mais, os ganhos em termos de gestão, com consequente aferição de eficiência fiscal, por captura de oportunidades de menor dispêndio, ocasionados pelo método OBZ de preparação de orçamento. Foram analisadas as quatorze primeiras atas em que se pode constatar atuação de lideranças, assim como o trabalho de responsáveis de cada instituição do Estado envolvida no Comitê, em especial, todos os órgãos de segurança.

Iniciativa	Ganho Potencial (R\$ mil)	Observações
Garrafão d'água 20 litros	não divulgado	Compensação fiscal
Passagens aéreas	não divulgado	Gestão de processos
Ração para cachorro	não divulgado	RP CSC
Munição para treinamento	não divulgado	Produção PMMG
Cobertores	não divulgado	Compensação fiscal
Aluguel de imóveis	19.000	Gestão de contratos
Combustível de aviação	800	Gestão de contratos
Aeronaves para transp. presos	não divulgado	Gestão de recursos
Coletes balísticos	não divulgado	Produção PMMG
Veículos encostados	178	Gestão de recursos
Dispositivos de abastecimento	109	Gestão de contratos
Fornecimento de água e energia	não divulgado	Gestão de contratos
Materiais de consumo	3.200	Gestão de contratos

Quadro 3 – Resumo das iniciativas contidas nas atas do CEFS..

Fonte: Elaborado pela autora.

O Quadro 3 resume as principais iniciativas trabalhadas pelo CEFS ao longo das quatorze primeiras reuniões, por ordem em que aparecem nas atas. Para a maioria dos casos, não estão registrados nos documentos os valores estimados potenciais de economia de despesa pretendidos pelas ações. Para as cinco ações com valores descritos estimam-se mais de R\$ 23.000,00 (vinte e três milhões de reais) anuais em economia, que pode ser considerado ganho de eficiência por ter sido proporcionado pela metodologia OBZ, que esclareceu e favoreceu a gestão de processos, por exemplo, tornando-os mais claros e organizados.

Uma observação adicional pode ser feita, em relação ao contraponto de benefícios do modelo OBZ, apresentado na literatura, qual seja, o tempo dispendido na organização e tratamento do processo de construção do orçamento base zero. Não foram listadas neste trabalho o quantitativo de reuniões de cada órgão na preparação do orçamento, com contabilização de horas de trabalho adicionais ao tradicional tempo dispendido nos orçamentos anteriores. Igualmente, não se identificou o quantitativo de servidores dedicados para tal. Pelo grau de desenvolvimento do processo, por saber que os representantes dos órgãos nas reuniões respondiam por todo o respectivo órgão, talvez se possa inferir sobre o exponencial grau de envolvimento das instituições.

Por outro lado, e por exemplo, a transição observada pelo afastamento da consultoria Aquila, depois de uma meia dúzia de reuniões, pode demonstrar a decorrência de aprendizado adquirido pelos órgãos do Estado, com ganhos evidentes de gestão. Portanto, os valores que puderam ser identificados nas atas, que exemplificaram o potencial de ganho do model OBZ, podem ser igualmente exponencialmente maiores, se contabilizados os ganhos de organização, de gestão efetiva, nas demais áreas e atividades dos órgãos. E a propósito, a despeito de não ter sido alvo deste trabalho, para o ano de 2021, nova rodada de consultoria, com o mesmo Instituto Aquila, foi realizada, para utilização do OBZ em aproximadamente mais vinte secretarias e órgãos do poder público do Estado de Minas Gerais.

## 5 CONCLUSÃO E CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como reconhecida na literatura, a principal característica vantajosa de um modelo de Orçamento Base Zero (OBZ) é a de oferecer um processo orçamentário que favoreça a gestão dos recursos da instituição, seja ela pública ou privada. Em momentos de prosperidade, organizam o ambiente para que as oportunidades de crescimento sejam bem aproveitadas. Em ocasiões de escassez de recursos, auxilia os gestores na escolha das prioridades.

A metodologia OBZ, como visto no capítulo de contextualização histórica, foi desenvolvida e publicada em um artigo na *Harvard Business Review*, no início da década de 1970, pelo professor norte-americano Peter Pyhrr. Ele enfrentava uma redução orçamentária na empresa de tecnologia *Texas Instruments*, onde trabalhava, e propôs uma análise mais acurada em cada um dos departamentos da companhia, para que fosse possível identificar problemas relativamente corriqueiros nos processos orçamentários, que pudessem ser alvo de ajustes. O artigo foi lido pelo então recém-eleito governador da Geórgia/EUA, Jimmy Carter, que o convidou a implantar o método base zero para todo o governo da Geórgia, para o ano fiscal de 1973. O político seria eleito presidente dos Estados Unidos para o mandato entre 1977 e 1981.

De acordo com Pyhrr (1981), o ponto central de discussão do OBZ refere-se a não utilização da base histórica como referência legitimadora da peça orçamentária, mas diferentemente disto, por uma expectativa de realidade orientada pelas decisões a serem tomadas na organização. Isso por si só requer uma série de mudanças na forma pela qual os atores organizacionais compreendem, elaboram e comunicam o orçamento, além da necessidade de consonância aos valores e crenças da instituição. E o demonstrou, como visto, tanto num contexto privado, como ato seguinte, na gestão pública.

Além do ponto central, Pyhrr (1981) identificou três benefícios, ou categorias de benefícios, mais claramente observados com a utilização do Orçamento Base Zero (OBZ): melhores planos e orçamentos; benefícios posteriores auferidos durante o ano operacional; e, o desenvolvimento de uma equipe administrativa. E demonstrou que a utilização de uma metodologia Base Zero na construção do orçamento, pode oferecer oportunidades de ganhos de eficiência que não são tão evidentes quando se utiliza o método orçamentário tradicional. Todos estes pontos

podem ser observados nos dias de hoje, quando se realizam orçamentos pela metodologia OBZ. E identificados neste trabalho, como se viu e se relatará na sequência desta conclusão. Além disso, o OBZ tende a trazer vantagens para o planejamento estratégico, uma vez que a motivação dos gastos é mais claramente descrita pelos gestores.

O preço a ser pago por uma metodologia que se pretende eficiente, ou seja, o ônus principal da adoção de um modelo OBZ diz respeito ao grau mais elevado de complexidade para sua implantação. O tempo dispendido nas investigações, análises, busca por informações, indicadores, e justificativa de cada item de despesa. E na sequência, o eventual desgaste, e tempo dispendido nos debates para priorização dos pacotes de gastos, e avaliação de consequências do não gasto.

Considerando, portanto, estas diferenças, mas oportunidades de ganho de eficiência do modelo OBZ, este trabalho teve como objetivo avaliar a experiência orçamentária sob a ótica do ganho eventual de eficiência da metodologia OBZ nos órgãos de segurança pública do Governo do Estado de Minas Gerais, em 2019, capitaneada pela Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (Seplag), em cooperação técnica com o Instituto Aquila de Gestão.

Para tanto, foram definidos conceitos teóricos sobre orçamento público, foi apresentado um histórico dos modelos de orçamento públicos reconhecidos na literatura como hegemônicos a cada momento. Foram também mostrados instrumentos relacionados ao ciclo orçamentário praticado na gestão pública brasileira. Foi apresentado um resumo esquemático do espectro de modelos orçamentários, do tradicional ao moderno, e sua transição no Brasil, cujas origens foram baseadas, segundo Giacomoni (2012), no orçamento-programa. Dentro do contexto moderno, ressaltou-se o conceito de orçamento incremental, que replicaria por conveniência prática, os registros do período anterior, com o acréscimo incremental para o ano seguinte, sem novas e significativas alterações gerenciais.

O processo orçamentário no Brasil sofreu forte influência do modelo incremental, segundo Barcelos (2012), que afirma que o incrementalismo tende a institucionalizar o orçamento anterior. Giacomoni (2012) também critica a manutenção de decisões passadas quanto a programas que se mostravam adequados à época, e que não necessariamente seriam apropriados para o presente, carecendo de nova análise. Nestes termos, a metodologia OBZ rejeita a ideia do orçamento incremental, e se mostra um sistema orçamentário direcionado

na eficiência dos gastos, e não somente, na replicação dos itens de despesa, corrigidos pontualmente, ou em termos monetários. Isso se dá por intermédio da sistemática de sua elaboração, como: a análise de cada dotação e sua necessidade a partir do que é estabelecido como prioridade. É feita uma avaliação dos benefícios em detrimento dos custos, a cada acréscimo marginal, ou também chamado, incremental. Existe a preocupação no reconhecimento de excessos e duplicidades; no envolvimento de toda a organização em sua construção, na criação de um vínculo entre o planejamento e a elaboração do orçamento e a criação nos gestores de um olhar crítico, não só no período de elaboração, mas também durante toda sua rotina de trabalho.

Por uma decisão gerencial, no primeiro ano de gestão do governo eleito em 2018, para o quadriênio 2019-2022, o Estado de Minas Gerais optou pela utilização da metodologia OBZ, inicialmente, exclusivamente para o setor da Segurança Pública, valendo-se de parceria com a empresa de consultoria Aquila. Talvez, acreditando que o esforço na construção de tal orçamento, abriria um horizonte de avanços na gestão das instituições públicas estaduais, respeitando o princípio de eficiência, com resultados de longa duração.

Portanto, para este trabalho, foi caracterizado o público-alvo de análise, qual seja, os órgãos de segurança Polícia Militar do Estado de Minas Gerais (PMMG), Polícia Civil do Estado de Minas Gerais (PCM), Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais (CBMMG), a Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública (Sejusp), e o Gabinete Militar do Governador (GMG). Também foram caracterizados o Instituto Aquila de Gestão, consultoria parceira, e a própria Seplag, com seus respectivos órgãos internos partícipes do projeto, ou seja, a Subsecretaria de Planejamento e Orçamento, e a Subsecretaria do Centro de Serviços Compartilhados (CSC).

Efetivamente, a busca por evidências de ganhos de eficiência na adoção do modelo OBZ no governo do Estado se deu pela análise das quatorze primeiras atas do Comitê de Eficiência CEFS as quais este trabalho teve acesso, anexadas ao final do texto. Por tal investigação, pode-se concluir, que o CEFS proporcionou ampliação de relacionamento entre as gestões dos órgãos de segurança pública, de seus respectivos setores orçamentários, e particularmente, nos seus processos de compras – comprovando-se, assim, a hipótese primária de efetiva oportunidade de

ganho de eficiência na gestão dos recursos públicos do Estado de Minas Gerais, ao se implantar o modelo OBZ.

Observaram-se mais de uma dúzia de ações, com ganhos declarados na casa de milhões de reais, e potencial exponencialmente maior pôde ser inferido, em termos de economia de despesas pelo Estado, para os mesmos níveis de serviço. Ou seja, houve a prestação dos mesmos serviços, com menor dispêndio de recursos.

Além disso, pode-se constatar pelas atas e pelas conclusões de Vieira (2020), na Sejusp, e Oliveira (2020) no Corpo de Bombeiros Militar, que houve envolvimento crescente de instituições e processos, e com a presença constante e atuante da alta hierarquia dos responsáveis pelos órgãos. E, gradualmente, foi havendo a transição de apoio da consultoria Aquila, para a autônoma e definitiva condução dos trabalhos pelo Centro de Serviços Compartilhados, da Seplag.

Note-se que a preocupação deste trabalho esteve voltada prioritariamente para a análise das consequências do modelo OBZ, dos resultados práticos, efetivos, para os ganhos de eficiência ocasionados pelas diferenças do processo orçamentário que se mostrassem evidentes; e menos, pelo relato do próprio processo. O ganho foi descrito pela oferta do mesmo nível de serviço, por valores de despesa menores, identificadas nas ações descritas nas atas.

Houve também a preocupação na definição das instituições alvo de análise, a fim de que fosse demonstrado o grau de complexidade na gestão dos órgãos de segurança do Estado, e que, portanto, os resultados encontrados pudessem ser considerados sólidos, robustos, com validade científica.

Sobre os benefícios do método OBZ elencados por Pyhrr (1981), válidos nos dias de hoje, pode-se considerar que houve melhoria na qualidade dos orçamentos das instituições estudadas, à medida que permitiram avaliação gerencial para os gastos dos órgãos, trazendo benefícios posteriores auferidos durante o ano operacional, como os efetivamente realizados pelo CEFS, que promoveu inclusive o desenvolvimento de uma equipe administrativa com atenção e método voltados para ganhos de eficiência.

Em relação ao contraponto de benefícios do modelo OBZ apresentado na literatura, qual seja, o tempo dispendido no planejamento, organização e tratamento do processo de construção orçamentária, considerações conclusivas podem também ser feitas. Pelo conteúdo das proposições descritos nas atas, pode concluir

que houve prévio planejamento, estudo consolidado, debate prévio sobre prioridades. Ou seja, houve um tempo dispendido no processo, houve dedicação, atenção e foco de um número significativo de servidores, principalmente de alta hierarquia, como foi dito anteriormente.

Reforçam o entendimento de que o processo OBZ foi criterioso, os trabalhos de Vieira (2020) e Oliveira (2020), que respectivamente, relataram os processos de construção dos orçamentos na Sejusp e no Corpo de Bombeiros Militar, no ano de 2019, que deu origem ao CEFS. Nas conclusões do estudo de Oliveira (2020), a cultura da instituição para foco no ganho de eficiência foi citada como ponto positivo do processo. Em ambos os trabalhos, o período de tempo reservado para realização do OBZ foi ponto negativo, mesmo tendo sido superior aos anos anteriores, uma vez que haveria, na visão dos estudos, necessidade de melhor treinamento do que o que foi feito, e que as avaliações por parte das lideranças poderiam ter sido mais bem embasadas.

Entretanto, ainda que o tempo dispendido tenha sido visivelmente mais elevado do que o tradicional, mesmo que na visão de Vieira (2020) e Oliveira (2020) pudessem ter sido ainda maiores, ressalte-se a ponderação de que os ganhos de aprendizado de gestão, de maturação das decisões de compra, por exemplo, podem ter sido efetivamente favoráveis pela adoção do OBZ. Este cálculo efetivo de tempo gasto, e de aprendizado de gestão não foi realizado por este trabalho, mas poderá ser alvo de uma investigação futura. Também poderão ser alvo de estudo, os resultados do OBZ realizado em 2021, em mais de uma dezena de secretarias e órgãos do Estado de Minas Gerais, também acompanhados pela consultoria Aquila.

Ainda é preciso dizer das dificuldades encontradas por este trabalho na busca pela apuração dos ganhos concretos de eficiência, pela adoção do modelo OBZ. É cabível a dúvida metodológica se os ganhos do Comitê estariam ligados ao modelo OBZ, ou poderiam ter sido auferidos por qualquer metodologia de construção orçamentária. Ou mesmo, se o próprio CEFS em si, poderia ter nascido por proposição, por exemplo, do CSC, autonomamente. Os trabalhos de Vieira (2020), na Sejusp, e de Oliveira (2020) para o Corpo de Bombeiros Militar, podem sugerir a relação da diferente construção orçamentária para o ano de 2019, realizada pelos órgãos de segurança do Estado, dada pelo OBZ. A propósito, é interessante observar que o Comitê de Eficiência liderado por um órgão central de administração do Estado, como o CSC da Seplag, não abrangia órgãos que não fossem aqueles

que participaram do processo OBZ, em 2019. De toda maneira, esta dificuldade poderá ser vencida, como proposição de trabalho científico que compare os processos orçamentários de um período de tempo maior, e consequentes resultados em termos de eficiência de gastos.

Finalmente, a despeito dessas conclusões, ficaram de fora das atas, e por conseguinte, da análise, um comparativo que englobasse a totalidade dos ganhos de eficiência por ação, em relação aos anos anteriores, e em termos de organização. Da maneira como foi possível estudar para este trabalho, mesmo com a busca de clareza nos ganhos mostrada no quadro resumo, não se consegue aferir se o aumento do tempo gasto com a metodologia OBZ é recompensado pela economia de despesa com as compras identificadas nas atas e no trabalho. Como não se tem o total de gastos, não se consegue identificar os percentuais de economia. Por exemplo, pode ser que o valor do orçamento final do órgão tenha aumentado no ano, mas que tenha havido eficiência setorial, ou um ganho significativo em termos de nível de serviço. Este grau de profundidade de análise também poderia ser alvo de trabalhos futuros, mais complexos, mais detalhados.

## REFERÊNCIAS

AQUILA. **Apostila Capacitação em Orçamento Base Zero**. Belo Horizonte: Aquila, 2019a.

AQUILA. **Apostila OBZ, Setor Segurança, Treinamento, Eficiência**. Belo Horizonte: Aquila, 2019b.

AQUILA. **Contato**. Disponível em: <https://www.aquila.com.br/contato/>. Acesso em: 22 out. 2021.

ARAÚJO, I. P. S. e ARRUDA, D. G. **Contabilidade Pública: da Teoria à Prática**. São Paulo: Saraiva, 2009.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS (ALMG). **Planejamento e Orçamento Público**. Disponível em: [https://www.almg.gov.br/acompanhe/planejamento\\_orcamento\\_publico/index.html](https://www.almg.gov.br/acompanhe/planejamento_orcamento_publico/index.html). Acesso em: 14 ago. 2022.

BARCELOS, C. L. K. Quinze anos sem Aaron Wildavsky: recordando lições valiosas. **Encontro de Administração Pública e Governança (EnAPG/ANPAD)**. Anais. Salvador: ANPAD, 2008. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/EnAPG563.pdf>. Acesso em: 21 ago. 2021.

BARCELOS, C. L. K. **Governança orçamentária e mudança institucional: o caso da norma geral de direito financeiro. Lei nº 4.320/64**. 2012. 276 f., il. Tese (Doutorado em Administração). Universidade de Brasília, Brasília, 2012.

BITTENCOURT, F. M. R. Instituições e teoria orçamentária – pontos para discussão econômica e gerencial. **Orçamento em Discussão**, n. 20. Brasília: Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal, 2015. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/orcamento/documentos/estudos/tipos-de-estudos/orcamento-em-discussao/edicao-20-2015-instituicoes-e-teoria-orcamentaria-pontos-para-discussao-economica-e-gerencial>. Acesso em: 15 set. 2021.

BONDARENKO, T. et al. Special features of corporate budget planning: contemporary approach. **E3S Web of Conferences 159, BTSES-2020**. Disponível em: [https://www.e3s-conferences.org/articles/e3sconf/pdf/2020/19/e3sconf\\_Btses2020\\_04006.pdf](https://www.e3s-conferences.org/articles/e3sconf/pdf/2020/19/e3sconf_Btses2020_04006.pdf). Acesso em: 16 ago. 2022.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. **Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964**: Estatui normas gerais de direito financeira para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4320.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm). Acesso em: 15 set. 2021

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Brasília: Presidência da República, 1967. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao67.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm). Acesso em: 15 set. 2021.

BRASIL. **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](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm). Acesso em: 22 out. 2021

BURKHEAD, J. **Orçamento público**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1971.

CARMO, M. M. do. **Planejamento e Execução Orçamentária**: uma análise do eventual hiato entre fases orçamentária e financeira das despesas públicas nas funções de saúde e segurança pública do Estado de Minas Gerais entre 2012 e 2018. Monografia (Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental), Fundação João Pinheiro, 2019.

CAVALCANTE, P. L. O Plano Plurianual: resultados da mais recente reforma do Planejamento e Orçamento no Brasil. **Revista do Serviço Público**, v. 58, n. 2, p. 129–150, 2007.

CAVALCANTE, P. L. Orçamento por desempenho: uma análise qualitativa comparada dos modelos de avaliação dos programas governamentais no Brasil e nos Estados Unidos. **Revista de Gestão USP**, São Paulo, v. 17, n. 1, p. 13-25, 2010.

COUTINHO, C. B. **A gestão no Brasil**: história do movimento que ajudou a mudar o país – uma saga de Minas Gerais. 2 ed. Belo Horizonte: Libretteria, 2018.

COVALESKI, M. A.; EVANS III, J. H.; LUFT, J. L.; SHIELDS, M. D.; Budgeting Research: Three Theoretical Perspectives and Criteria for Selective Integration. **Journal of Management Accounting Research**, v. 15, p. 3-49, 2003.

DAVILA, T.; WOUTERS, M. Managing budget emphasis through the explicit design of conditional budgetary slack. **Accounting, Organizations and Society**, v. 30, p. 587–608, 2005.

DEFESA CIVIL. **Institucional**. Belo Horizonte, 2022. Disponível em: <http://www.defesacivil.mg.gov.br/index.php/servidor/historia>. Acesso em: 05 jun. 2022.

FERREIRA FILHO, W. R. A Importância do Plano Plurianual Participativo na Gestão Pública. **Revista Controle**: Doutrina e Artigos, v. 12, n. 2, p. 147–164, 2016.

FLAMHOLTZ, E. Accounting, budgeting and control systems in their organizational context: Theoretical and empirical perspectives. **Accounting, Organizations and Society**, v.8, n. 2–3, p. 153-169, 1983.

FLICK, U. **Uma introdução à pesquisa qualitativa**. Porto Alegre: Bookman, 2004

GIACOMONI, J. **Orçamento Público**. 15. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

GIACOMONI, J. **Orçamento Público**. 16 ed. ampliada, revista e atualizada. São Paulo: Atlas, 2012.

GIAMBIAGI, F e ALEM, A. C. **Finanças públicas: teoria e prática**. Rio de Janeiro: Campus, 2008.

GONTIJO, V. Curso sobre processo orçamentário. **Câmara dos Deputados**. Orçamento da União. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/cidadao/entenda/cursopo>. Acesso em: 14 set. 2021.

KREUZBERG, F.; BECK, F.; FACIN LAVARDA, C. E. Orçamento Base Zero: um estudo de caso sob a perspectiva da Teoria Institucional. **Contabilidade Vista & Revista**, vol. 27, núm. 3, sep-dic, Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais Minas Gerais, 2016, pp. 32-60.

LEITE, H. **Manual de Direito Financeiro**. 5. ed. rev. ampl. e atual. Salvador: JusPODIVM, 2016.

LUNKES, R. J. **Manual de orçamento**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

MINAS GERAIS. **Constituição Estadual (1989)**. Constituição do Estado de Minas Gerais. Belo Horizonte, MG. 1989. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/export/sites/default/consulte/legislacao/Downloads/pdfs/ConstituicaoEstadual.pdf>. Acesso em: 13 set. 2021.

MINAS GERAIS. **Lei n. 23.304, de 30 de maio de 2019**. Estabelece a estrutura orgânica do poder Executivo do Estado e dá outras providências. Belo Horizonte, 2019a. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?num=23304&ano=2019&tipo=LEI>. Acesso em: 22 out. 2021.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. **Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado – PMDI 2019-2030**. Belo Horizonte, 2019b. 3v. Disponível em: [http://www.planejamento.mg.gov.br/sites/default/files/documentos/planejamento-e-orcamento/plano-mineiro-de-desenvolvimento-integrado-pmdi/pmdi\\_2019-2030\\_virtual2.pdf](http://www.planejamento.mg.gov.br/sites/default/files/documentos/planejamento-e-orcamento/plano-mineiro-de-desenvolvimento-integrado-pmdi/pmdi_2019-2030_virtual2.pdf). Acesso em: 13 set. 2021.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. **Resolução Conjunta 10126, de 23/1/2020**. Belo Horizonte: Diário do Executivo, 2020. Disponível em: <http://jornal.iof.mg.gov.br/xmlui/handle/123456789/229631>. Acesso em: 06 jul.2021.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. **Plano Plurianual de Ação Governamental 2020-2023. Exercício 2022**. v. 1. Belo Horizonte, 2022. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/1-gdSO1MBeVRuG-bSTA2zmnzEdCbrzas1/view>. Acesso em: 15 mai. 2022.

OLIVEIRA, F. A. M. F. M. (Cap BM). **Análise da implementação da metodologia do Orçamento Base Zero no Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais para o exercício financeiro de 2020**. Monografia. (Curso de Especialização em Gestão e Proteção e Defesa Civil). Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro e Academia de Bombeiros Militar de Minas Gerais, 2020.

PIRES, J. S. D. B. e MOTTA, W. F. A Evolução Histórica do Orçamento Público e sua Importância para a Sociedade. **Enfoque: Reflexão Contábil**. Maringá, v. 25, n. 2, p.16-25, maio/ago. 2006.

POLÍCIA CIVIL. **Institucional**. Belo Horizonte, 2022. Disponível em: <https://www.policiacivil.mg.gov.br/pagina/institucional>. Acesso em: 05 jun. 2022.

POLÍCIA MILITAR. **Institucional**. Belo Horizonte, 2022. Disponível em: <https://www.policiamilitar.mg.gov.br/portal-pm/externo/conteudo.action?conteudo=7157&tipoConteudo=subP>. Acesso em: 05 jun. 2022.

POSAVAC, E. J. e CAREY, R. G. **Program evaluation: methods and case studies**. 4.ed. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice Hall, 1992.

PROCOPIUCK, M. *et al.* O Plano Plurianual Municipal no sistema de planejamento e orçamento brasileiro. **Revista do Serviço Público**, v. 58, n. 4, p. 397–415, 2007.

PYHRR, P. A. **Orçamento base zero: um instrumento administrativo prático para avaliação das despesas**. Rio de Janeiro: Interciência; São Paulo: Editora da USP, 1981.

SCHICK, A. **Conflitos e soluções no orçamento federal**. Planejamento e Orçamento governamental, 2006, p. 77-87.

SEJUSP. **Missão, Visão e Valores**. Governo do Estado de Minas Gerais, 2020. Disponível em: <http://www.seguranca.mg.gov.br/sobre/institucional/missao-e-valores>. Acesso em: 22 out. 2021.

SOUSA, F. H. DE. **O Caráter Impositivo da Lei Orçamentária Anual e Seus Efeitos no Sistema de Planejamento Orçamentário**. Monografia (Especialização em Contabilidade Pública). Universidade de Brasília, Brasília, 2008.

SURIANTI, M. e DALIMUNTHE, A. R. The Implementation of Performance Based Budgeting In Public Sector (Indonesia Case: A Literature Review). **Research Journal of Finance and Accounting**. Vol.6, No.12, 2015. Disponível em: <https://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.934.1815&rep=rep1&type=pdf>. Acesso em: 22 ago. 2022.

VERGARA, S.C. **Métodos de pesquisa em administração**. São Paulo: Atlas, 2006.

VIEIRA, G. M. **Um estudo de caso da implantação da metodologia de orçamento base zero na Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública de Minas**

**Gerais – SEJUSP/MG para o exercício de 2020.** Monografia. (Curso de Administração Pública). Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2020.

VILLAÇA, S. P. V.; CAMPOS, S. B. DE. **Elaboração do plano plurianual (PPA).** Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM), 2001.

VOLTZ, M. F., SCHMIDT, P. e DOS SANTOS, J. L. Orçamento Base Zero e Orçamento Matricial: vantagens e desvantagens de sua utilização. **Caderno de Administração.** v. 25. n. 1. Maringá: Universidade Estadual de Maringá, 2017. Disponível em: <https://periodicos.uem.br/ojs/index.php/CadAdm/article/view/32590/19694>. Acesso em: 22 ago. 2022.

WILDAVSKY, A. **The politics of the budgetary process.** Boston: Little, Brown and Company, 1964.

WILDAVSKY, A. e CAIDEN, N. **The new Politics of the budgetary process.** 5.ed. New York and San Francisco: Pearson Longman, 2003.

WILGES, I. J. **Noções de Direito Financeiro: O Orçamento Público.** Porto Alegre: Sagra-Luzzatto, 1995.

## ANEXO A – Ata da Reunião I do Comitê de Eficiência

Comitê de Eficiência Ata da Reunião I	
Data	Local
21/10/2019 – 10:00 às 12:00	Cidade Administrativa – Prédio Gerais – sala 7

**Participantes****CSC:**

- Rodrigo Matias
- Rafael Mayrink
- Robson
- Fabiana

**SCPO:**

- Carlos Oliveira

**Aquila:**

- Rodrigo Mendes
- Gustavo Patrício
- Paulo Henrique Andrade

**PMMG:**

- Ten. Cel. Vander
- Cap. Vicente
- Cap. Flávia

**GMG:**

- Maj. Saulo, Superintendente da SPGF
- Cap. Solha, Diretor de Planejamento e Orçamento
- Dafne Monteiro, Diretoria de Planejamento e Orçamento

**PCMG:**

- Nicolas Ferreira, Diretor de Planejamento e Orçamento
- Wesley de Melo, Investigador

**CBMMG:**

- Não enviou representante

**SEJUSP:**

- Não enviou representante

**Agenda/Objetivos**

- Alinhar procedimento de rotina de reuniões do Comitê de Eficiência, inclusive possibilidade de formalização por meio de RESOLUÇÃO;
- Apresentar aos responsáveis pela gestão orçamentária dos órgãos as oportunidades de economia de despesa identificadas pelo Comitê de Eficiência como passíveis de tratamento e ataque imediato;
- Construir Planos Ver e Agir para captura das oportunidades oriundas das análises de eficiência.

**Conclusões/Recomendações/Deliberações**

- Realização de uma segunda turma do Treinamento sobre Eficiência para a PMMG, CBMMG e SEJUSP, pelo Aquila, no dia 25/10 – convites e organização PMMG 6;
- Instituição formal do Comitê de Eficiência por meio de RESOLUÇÃO, a cargo do CSC;
- Formalização de encontros/reuniões quinzenais do Comitê de Eficiência, próxima data já agendada em 04/11;
- Sugestão do CSC para que o Comitê utilize o roteiro dos "6 Passos para Eficiência" apresentado no Treinamento como ideal de trabalho;
- Construção das Ações Ver e Agir para os 4 itens de custo (em anexo): Garrafão D'Água 20 litros, Passagem Aérea, Ração para Cachorro; e Munição para Treinamento.

## ANEXO B – Ata da Reunião II do Comitê de Eficiência

Comitê de Eficiência Ata da Reunião II	
Data	Local
04/11/2019 – 10:00 às 12:00	Cidade Administrativa – Prédio Gerais – sala 7

**Participantes****CSC:**

- Rafael Mayrink
- Fabiana Fontes
- Robson da Matta
- José Augusto

**PMMG:**

- Ten. Cel. Vander
- Ten. Cel. Didier
- Ten. Cel. Adriana
- Maj. Alison
- Cap. Vicente
- Cap. Flavia
- Ten. Jailson
- Ten. Kennedy

**SCPD:**

- Túlio Gonzaga
- Carlos Oliveira

**GMG:**

- Cap. Solha
- Dafne Monteiro

**SEJUSP:**

- Tiago Azevedo
- Danusa de Oliveira
- Virlene Jardim
- Fernando Costa

**Aquila:**

- Leonardo Gabirobertz
- Rodrigo Mendes
- Gustavo Patrício

**PCMG:**

- Dr. Fernando Dias
- Nicolas Ferreira
- Wesley de Melo

**CBMMG:**

- Cap. Marcus Vinicius
- Ten. Pacheco

**Agenda/Objetivos**

- Atualizar status de realização das ações (e tarefas) definidas na 1ª reunião do Comitê;
- Apresentar a produção de munição para treinamento da PMMG;
- Apresentar o Sistema de Concessão de Diárias e Passagens (SCDP) do Governo de Minas;
- Alinhar procedimentos de rotina de reuniões do Comitê de Eficiência.

**Conclusões/Recomendações/Deliberações (por assunto)**

## ➤ Munição para Treinamento

Foi apresentado pela PMMG (Ten. Cel. Didier e Ten. Jailson) as perspectivas e o planejamento inicial de produção para os órgãos de segurança;

Foi firmado compromisso de cessão via Termo de Transferência de maquinário de produção da PCMG para a PMMG, pelo Dr. Fernando Dias (Delegado Superintendente da SPGF da PCMG);

Ressaltado pelo Ten Cel Vander, da PMMG, a importância de se garantir não somente o orçamento como também a disponibilidade financeira do recurso para esta iniciativa;

SEPLAG, pelo Superintendente Túlio Gonzaga, da SCPO, deverá definir/propor o formato do repasse de recursos orçamentários e financeiros dos demais órgãos para a PMMG, com foco em solução mais simples e adequada;

Pelo Diretor Tiago Azevedo, da SEJUSP, o órgão já tem a expectativa de transferir recursos para compra de munição em 2019, desde que a PMMG tenha a disponibilidade de fornecimento ato sequente; Pelo CBMMG, o Cap. Vinicius sinalizou interesse para 2021;

## ➤ Galão D'Água 20 lts

Definido que o CSC será o responsável por monitorar e fazer avançar esta iniciativa, tendo o Superintendente Robson da Matta como ponto focal;

Superintendentes Rafael Mayrink e Robson da Matta confirmaram possibilidade de distribuição dos garrafas para demais órgãos do Estado, inicialmente, em Belo Horizonte e Juiz de Fora, e não disponibilidade de outras embalagens;

Tiago Azevedo, Diretor na SEJUSP, sugeriu avaliação de logística conjunta dos órgãos para distribuição pelo Estado.

## ➤ Nova Ação: Cobertores

Tiago Azevedo, Diretor na SEJUSP, informou e ofereceu possibilidade de distribuição de cobertores, que a SEJUSP mantém em estoque, e foram disponibilizados por acordo com fornecedor devedor;

SEJUSP informará as condições de fornecimento, o quantitativo disponível e o preço do cobertor; Demais órgãos, em especial PCMG e GMG/Defesa Civil, levantarão demanda para este item.

➤ **Passagens Aéreas**

Foi apresentado pelo responsável SEPLAG, Sr. José Augusto, o Sistema de Concessão de Diárias e Passagens (SCDP) do Governo de Minas, considerado referência nacional, adaptado do Governo Federal – características, benefícios e trâmites

Foi identificado pela SEPLAG que atualmente, uma minoria das passagens aéreas respeita a regra de 7 dias de antecedência de compra;

A PMMG informou que existe a intenção de aderir ao SCDP para compra de passagens aéreas e rodoviárias, mas não vê viabilidade de participação na cessão de diárias – apresentará novo andamento e decisão na próxima reunião do Comitê, em 18/11;

PCMG informou que atualmente, apenas 26% das passagens compradas pelo órgão respeitam a regra dos 7 dias de antecedência, mas que a pesquisa fica prejudicada pela possibilidade de inclusão de voos no sistema a posteriori;

Mantém-se o compromisso dos demais órgãos de realizar levantamento do prazo médio atual de solicitação de passagens, para que se estipulem metas individuais de melhoria para cada um dos órgãos;

O Gabinete Militar do Governador, pelo Diretor de Planejamento e Orçamento, Cap. Solha, ofereceu-se para servir de piloto na utilização do sistema completo, contemplando diárias para civis e militares.

➤ **Ração para Cachorro**

PMMG informou que realiza testes/estudos de qualidade das rações em vias de aquisição, sugerindo que seja feita periodicamente pela SEPLAG e/ou pelos órgãos em particular;

Informou também a PMMG, que a ração negociada pelo CSC foi aprovada pela veterinária do órgão em análise recente;

Todos os órgãos detentores de cães manifestaram a intenção de aderir ao RP de ração e demais itens de cuidados caninos do CSC.

## ANEXO C – Ata da Reunião III do Comitê de Eficiência

Comitê de Eficiência Ata da Reunião 3	
Data	Local
18/11/2019 – 10:00 às 12:00	CAMG – Prédio Gerais – salas 6 e 7 – 5º andar

**Participantes****CSC:**

- Rodrigo Matias
- Rafael Mayrink

**SCPD:**

- Túlio Gonzaga
- Carlos H. Oliveira

**Aquila:**

- Leonardo Gabirobertz
- Gustavo Patrício

**PMMG:**

- Ten. Cel. Vander
- Cap. Vicente
- Cap. Flavia

**GMD:**

- Ten. Cel. Fraga
- Maj. Saulo
- Cap. Solha

**PCMG:**

- Nicolas Ferreira
- Wesley de Melo

**SEJUSP:**

- Ana L. Falcão
- Tiago Azevedo
- Danusa de Oliveira
- Vivian da Cunha
- Fernando Costa

**CBMMG:**

- Cap. Marcus Vinicius
- Cap. Felipe
- Ten. Pacheco

**Agenda/Objetivos**

- Atualizar status de realização das ações (e tarefas) do Comitê;
- Apresentar novas propostas de ações de eficiência para avaliação de viabilidade pelo Comitê.

**Conclusões/Recomendações/Deliberações (por assunto)**➤ **Munição para Treinamento**

Foi definido que a SEJUSP irá transferir orçamento já em 2019 para compra de munição da PMMG, que deverá entregar a atual demanda já encaminhada, até abril/2020.

PMMG solicita aos demais órgãos interessados, cronograma de entregas e valor orçamentário para alinhar com a SEF (Fazenda) o escalonamento de disponibilidade financeira para compra de insumos.

A PCMG indicou que precisará de mais munição para 2020 e fará sua previsão. Maior ainda será em 2021, quando pretende comprar o total necessário para treinamento.

CBMMG também já manifestou interesse na munição produzida pela PMMG para o 1º semestre de 2020, quando haverá Curso de Formação de Soldados.

➤ **Ração para Cachorro**

PMMG informou que cancelou todos os demais pregões para compra de ração, para aderir a RP do CSC/Seplag.

As entregas de ração para a PMMG se darão também no interior do estado.

CSC solicitou dos órgãos itens de medicamentos e para adestramento passíveis de compra pela mesma RP, que serão comparadas para efeito de nova negociação em caso de preços acima dos praticados pelos órgãos.

➤ **Galão D'Água 20 lts**

Tiago Azevedo, Diretor na SEJUSP, informou que a secretaria está avaliando a viabilidade de se utilizar a distribuição dos garrafões oferecidos pela ação, pelos custos logísticos de distribuição no interior do estado. Caso haja disponibilidade da empresa fornecedora para oferta nos pontos indicados pela SEJUSP, haverá interesse.

O montante necessário para o administrativo por um ano é de 100 mil garrafões, para 130 municípios, em 19 regionais.

CSC (Robson) avaliará possibilidade de atendimento às necessidades da SEJUSP até a próxima semana.

➤ **Passagens Aéreas**

PMMG, Gabinete Militar e CBMMG informaram que irão aderir ao Sistema de Concessão de Diárias e Passagens (SCDP) do Governo de Minas.

SEPLAG, pelo Sr. José Augusto, dará um treinamento aos órgãos. Planejamento será realizado até a próxima reunião do Comitê.

➤ **Nova Ação: Locação de Imóveis e gastos com Condomínio**

CSC informou que são gastos anualmente com o setor de segurança, R\$ 17 milhões com locação de imóveis e condomínio. O estado como um todo paga R\$ 88 milhões/ano de aluguel e condomínio e tem 15 mil imóveis. Rodrigo Matias repassou o status apurado da situação dos órgãos de segurança, ressaltando que a SEIUSP é quem mais paga condomínio, e que a PCMG é que mais paga aluguel. A questão relevante é que não se tem por parte da SEPLAG um controle adequado sobre a situação dos imóveis do estado. Que poderiam ser melhor aproveitados, para venda, locação e permuta, a partir de agora, nesta nova ação do Comitê.

São 27 municípios mapeados com imóveis da PCMG, inclusive nos estados RJ e SP.

PCMG mostrou controle mais apurado dos seus imóveis e contratos de aluguel, e que regularmente, negocia preços para baixo. Indicou que as prefeituras pagam parte significativa dos aluguéis e condomínios das delegacias e demais instâncias da Civil. Irão apresentar um status destes itens na próxima reunião do Comitê, como balizador para os demais órgãos.

CSC solicitou o registro de ocupação de imóveis e pagamentos de aluguel dos órgãos para comparar com seu banco de dados, que será aberto e fornecido para os órgãos. Igualmente. Ressaltam que os dados não são confiáveis e que seria preciso uma verificação in loco para checar a real situação dos imóveis.

Alternativas de negociação foram citadas como propostas futuras de tratamento, como: licitações para reformas de imóveis próprios e pagamento com permuta de outro imóvel próprio; antecipação de cota de aluguel com a SEF para reforma ou compra de imóveis próprios.

Ficou acetado que até a próxima reunião do Comitê os órgãos tentariam informar numa planilha: localização / dimensão / número de ocupantes / quais estão pagando somente aluguel / quais pagam aluguel e condomínio / quais pagam condomínio / quais as prefeituras ajudam no pagamento das despesas. A PMMG, pelo Ten. Cel. Vander, irá verificar possibilidade de entrega no prazo estipulado.

A SEIUSP ressalta a importância e tempestividade da ação uma vez que a Codemig (Codemig) tem solicitado devolução de imóveis de sua propriedade para eventual alienação. É que seria momento de propor algumas permutas ou compras definitivas pelo órgão, em casos especiais.

➤ **Nova Ação: Aquisição de Combustível de Aviação diretamente da refinaria**

Início de negociação para aquisição de combustível de aviação diretamente da refinaria (Petrobrás), pelo COMAVE.

Avaliação de que o preço final possa cair até um R\$ 1,00 (de 10 a 20%).

Existem 22 aeronaves no estado sob o comando COMAVE.

A logística poderá ser viabilizada por 30 caminhões apreendidos, que estarão à disposição.

Planejamento logístico de viabilidade passará pelo cálculo do custo dos salários dos motoristas.

➤ **Cobertores**

Defesa Civil informou utilizar 600 cobertores/ano. Será realizada uma avaliação de viabilidade pelo custo dos cobertores SEIUSP até a próxima reunião do Comitê.

➤ **Assuntos diversos**

Foram levantados interesses em ações a se estruturar nas áreas de manutenção de frota, combustível veicular, poços artesanais, utilização pela SEIUSP das aeronaves COMAVE para transporte de presos, alternativa para distribuição de medicamentos para população carcerária via construção de farmácias próprias, campanhas de contenção de gastos com luz e água (esta última já há uma iniciativa do CSC com a Copasa a ser divulgada para o Comitê).

Próxima reunião agendada para 02/12/2019.

## ANEXO D – Ata da Reunião IV do Comitê de Eficiência

Comitê de Eficiência Ata da Reunião 4	
Data	Local
02/12/2019 – 10:00 às 12:00	CAMG – Prédio Gerais – salas 6 e 7 – 5º andar

**Participantes****CSC:**

- Rodrigo Matias
- Rafael Mayrink
- Fabiana Fontes

**SCPD:**

- Carlos H. Oliveira

**Aquila:**

- Gustavo Patrício

**SEIUSP:**

- Tiago Azevedo
- Danusa de Oliveira
- Vivian da Cunha
- Fernando Costa
- Fagner Rocha
- Juliana Ferreira
- Virilene Jardim

**GMG:**

- Maj. Saulo
- Cap. Solha
- Dafne Monteiro

**PCMG:**

- Nicolas Ferreira
- Wesley de Melo

**PMMG:**

- Ten. Cel. Alex Rodrigues
- Cap. Vicente
- Cap. Flávia

**CBMMG:**

- Cap. Marcus Vinícius
- Ten. Pacheco
- ( ) Carlos Gontijo

**Agenda/Objetivos**

- Atualizar status de realização das ações (e tarefas) do Comitê;
- Apresentar novas propostas de ações de eficiência para avaliação de viabilidade pelo Comitê.

**Conclusões/Recomendações/Deliberações (por assunto)**➤ **Munição para Treinamento**

Informou-se que a transferência de orçamento da SEIUSP para compra de insumos pela PMMG em trânsito.

CBMMG mantém interesse na utilização da munição produzida pela PMMG para o 1º semestre de 2020, quando haverá Curso de Formação de Soldados – negociações em curso.

Negociações dos demais órgãos em curso.

➤ **Ração para Cachorro**

Ação considerada finalizada para compra de ração. Serão levantados os medicamentos passíveis de entrar na próxima ata de RP pelos órgãos interessados.

PCMG formalizou que não participará em princípio da ação atual, mas tem interesse na compra de medicamentos futuramente.

➤ **Galão D'Água 20 lts**

Ação considerada finalizada para GMG, PMMG e PCMG. CBMMG ainda não informou demanda.

SEIUSP aguarda avaliação do Robson (CSC) sobre viabilidade, pelo volume da demanda e logística de entrega. Definição prevista para conclusão em duas semanas.

➤ **Passagens Aéreas**

PMMG, GMG (solicitação do Ten. Cel. Fraga) e CBMMG informaram que irão aderir ao Sistema de Concessão de Diárias e Passagens (SCDP) do Governo de Minas e aguardam realização do treinamento pelo CSC – José Augusto.

SEPLAG (CSC) deverá informar data do treinamento em duas semanas (até 16/12/2019).

➤ **Locação de Imóveis e gastos com Condomínio**

PCMG informa que avaliou sua planilha de custos e que precisará fazer uma revisão para informar dados mais confiáveis. Até novembro/19 gasto chegou a R\$ 11 milhões, em 81 municípios.

SEIUSP informa que levantou atualmente 26 locações mensais, a custo de R\$ 415 mil/mês. E pagamento de Condomínio de R\$ 10.262,00/mês, para 16 imóveis. TJMG irá assumir parte dos custos nos próximos meses: R\$ 108 mil/mês.

CSC mantém estratégia proposta de atuação de buscar permutas nas localidades onde houver locação sendo paga, e imóvel próprio disponível. Ou mesmo, permuta entre imóvel noutra localidade como pagamento ou cessão de locação.

Segundo levantamento CSC, o Estado possui no total 10.564 imóveis próprios na Administração Direta, passíveis de negociação se não estiverem sendo utilizados.

Acertado novo prazo para órgãos levantarem informações e encaminharem ao CSC sobre número de locações, de imóveis próprios, e valores de alugueis e condomínios: dia 05/12/2019.

➤ Aquisição de Combustível de Aviação (Querosene) diretamente da refinaria

Negociação COMAVE e Petrobrás para compra direta – avaliação de custo de logística em curso (refinaria-aeroporto-postos base).

Proposta de redução do preço do Querosene de Aviação: de R\$4,19 para R\$3,42 (- R\$0,77, ou - 18,4%).

Necessidade de solicitação de 200 mil litros/ano no mínimo – segundo COMAVE, demanda anual é de 1,1 milhão de litros/ano.

Municípios de Uberaba, Varginha e Poços de Caldas não entrarão na logística por falta de viabilidade financeira.

Economia prevista de R\$800 mil/ano (passando de R\$4,5 milhões/ano para R\$3,7 milhões/ano).

Reunião dos comandantes COMAVE com SPGF's dos órgãos COMAVE agendada para 03/12.

Comitê de Eficiência poderá ajudar a viabilizar entrada das aeronaves de PCMG e CBMMG no acordo com Petrobrás.

➤ Cobertores

Ação considerada finalizada, sem interesse imediato dos órgãos, pelo baixo volume/demanda.

➤ Assuntos diversos

Próxima reunião agendada para 16/12/2019.

Previsão para ações de redução de custos para Água e Energia Elétrica serão estruturadas a partir do início de 2020.

## ANEXO E – Ata da Reunião V do Comitê de Eficiência

Comitê de Eficiência Ata da Reunião 5	
Data	Local
18/12/2019 – 14:30 às 16:30	CAMG – Prédio Gerais - 3º andar – sala 06

**Participantes****CSC:**

- Rodrigo Matias
- Rafael Mayrink
- Fabiana Fontes
- José Augusto
- Aline Morais

**PMMG:**

- Cap. Vicente
- Ten. Cel. Alex

**SCPD:**

- Carlos H. Oliveira

**GMG:**

- Dafne Monteiro
- Liliana Mendonça

**SEIUSP:**

- Ana L. Faicão
- Fernando Costa
- Danusa de Oliveira
- Vivian da Cunha
- Fagner Rocha

**Aquila:****PCMG:**

- Dr. Fernando Dias
- Nicolas Ferreira
- Wesley de Melo

**CIMMG:****Agenda/Objetivos**

- Atualizar status de realização das ações (e tarefas) do Comitê;
- Apresentar novas propostas de ações de eficiência para avaliação de viabilidade pelo Comitê.

**Conclusões/Recomendações/Deliberações (por assunto)**➤ **Locação de Imóveis e gastos com Condomínio**

Os órgãos de segurança (PCMG, PMMG e SEIUSP) encaminharam a relação dos contratos de locação de imóveis e o CSC apurou o montante de R\$ 18.812.661,00 com despesas de locação, cujos imóveis estão distribuídos em 99 municípios. Desse total, 81 municípios apresentam imóveis locados por apenas 01 órgão de segurança e em 18 municípios apresentam imóveis locados por mais de 01 órgão de segurança.

Dentre as ações acordadas na reunião anterior, o CSC enviou aos órgãos de segurança a relação dos endereços dos imóveis próprios do Estado para a realização de vistoria com fins a identificar os seguintes cenários:

1. Imóveis desocupados que atendam as necessidades do órgão e que não necessitem de reforma;
2. Imóveis desocupados que atendam as necessidades do órgão, mas que necessitem de reforma (estimar os custos);
3. Imóveis desocupados que não atendam as necessidades do órgão;
4. Imóveis ocupados mas que apresentam espaços subutilizados (analisar a possibilidade de coabitação dos órgãos).

A vistoria será realizada nos 81 municípios que apresentam imóveis locados por apenas 01 órgão de segurança e nos 18 municípios que apresentam imóveis locados por mais de 01 órgão de segurança.

Nos municípios que apresentam imóveis locados por mais de 01 órgão de segurança, deliberou-se uma vistoria conjunta, iniciando as atividades nos imóveis próprios localizados na região metropolitana, especificamente em Belo Horizonte, Betim, Contagem, Santa Luzia, Ribeirão das Neves e Vespasiano. Para isso, o Sr. Rodrigo Matias sugeriu que cada órgão indique 02 servidores para compor o grupo de vistoria dos imóveis. Após a indicação, será realizada uma agenda para alinhamento da metodologia a ser utilizada nessa atividade.

➤ **Bilhetes eletrônicos (SCDP)**

O CSC irá promover a integração do Sistema de Concessão de Diárias e Passagens - SCDP com o sistema de recursos humanos da Polícia Militar de Minas Gerais - PMMG e do Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais - CBMMG, a fim de transacionar as aquisições de bilhetes eletrônicos dos militares das corporações.

Deliberou-se que o CSC irá ministrar Treinamento do SCDP (bilhete eletrônico), previsto para ocorrer em 07/01/2020.

➤ **Coletes balísticos**

A Polícia Militar de Minas Gerais - PMMG possui capacidade de produção de oito mil coletes balísticos/ano. A produção de coletes destinados a PMMG será operacionalizada no limite da disponibilidade orçamentária e financeira da corporação.

Deliberou-se que a partir de fevereiro/2020, o Comitê deverá discutir novamente essa pauta para análise da viabilidade de atendimento dos pleitos de outros órgãos, com a devida transferência dos recursos orçamentários e financeiros.

➤ **Assuntos diversos**

A SEJUSP apresenta um alto gasto com passagens aéreas decorrente de escoltas, cujas passagens, por medida de segurança, não podem ser adquiridas com a antecedência desejada. Nesse sentido, o órgão cogitou a possibilidade de utilização de aeronaves próprias do Governo Estadual para a realização de tais escoltas. Para isso, o órgão levantou a quilometragem das escoltas aéreas em 2019 e foi solicitado aos demais órgãos de segurança o valor médio de combustível por quilômetro rodado e do valor médio anual com manutenção das aeronaves. Pela análise preliminar dos dados, a SEJUSP não identificou potencial de economia na efetivação dessa ação.

Próxima reunião agendada para 20/01/2020.

## ANEXO F – Ata da Reunião VI do Comitê de Eficiência

Comitê de Eficiência Ata da Reunião 6	
Data	Local
20/01/2020 – 14:00 às 16:00	CAMG – Prédio Gerais - 3º andar – sala 06

**Participantes****CSC:**

- Rodrigo Matias
- Rafael Mayrink
- Fabiana Fontes
- Aline Moraes

**PMMG:**

- Ten. Cel. Alex

**SCPD:**

- Túlio Gonzaga

**GMG:**

- Major PM Soulo Ronan de Souza
- Dafine Monteiro
- Liliana Mendonça

**SEJUSP:**

- Sander de Oliveira
- Pauline Rocha
- Fernando Costa
- Juliana de Ávila Ferreira
- André Toscano

**Aquila:**

- Gustavo Patrício

**PCMG:****CBMMG:**

- Capitão Marcus Vinícius de Siqueira Rêres

**Agenda/Objetivos**

- Atualizar status de realização das ações (e tarefas) do Comitê;
- Apresentar novas propostas de ações de eficiência para avaliação de viabilidade pelo Comitê.

**Conclusões/Recomendações/Deliberações (por assunto)****> Bilhetes eletrônicos (SCDP)**

O CSC informou que o Treinamento do SCDP (bilhete eletrônico) foi realizado no dia 09/01/2020 com a participação da Polícia Militar de Minas Gerais - PMMG, do Gabinete Militar do Governador - GMG e do Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais - CBMMG.

A PMMG e o GMG informaram que ainda não acessaram o sistema de emissão de bilhetes eletrônicos, mas que já firmaram o contrato com a empresa P&P Turismo. O CBMMG ficou de averiguar o andamento da celebração do contrato.

**> Locação de imóveis e gastos com Condomínio**

O CSC apresentou o alinhamento realizado no dia 27/12/2019 com os membros indicados pelos órgãos de segurança para realizarem a visitas nos imóveis próprios do Estado. Na ocasião, definiu-se a ordem de visita que teve como critério o montante gasto com locação pelos órgãos de segurança nos municípios, conforme explicitado abaixo:

VISTORIA DOS IMÓVEIS PRÓPRIOS DO ESTADO					
Ordem de vistoria	Município	Qtde de imóveis para visitação	Qtde de imóveis locados	Gasto mensal com loca�o no município (R\$)	Gasto anual com loca�o no município (R\$)
Tem prioridade sobre os demais	Belo Horizonte	898	37	498.473,04	5.981.676,48
1	Vespasiano	29	6	245.588,36	2.947.060,32
2	Contagem	40	10	62.959,74	755.516,88
3	Betim	69	5	59.054,43	708.653,16
4	Santa Luzia	27	2	6.643,29	79.719,48
5	Ribeirão das Neves	29	1	4.433,04	53.196,48
		<b>1.092</b>	<b>61</b>	<b>877.151,90</b>	<b>10.525.822,80</b>

Dados de loca o fornecidos pelos órgãos de segurança em dezembro/2019.

Dos 1.092 imóveis, a Diretoria Central de Gestão de Imóveis – DCGIM ficou responsável pela identifica o dos imóveis disponíveis e indisponíveis para ocupa o. Inicialmente, a vistoria será realizada nos imóveis disponíveis para ocupa o. Após a sua finaliza o, será realizada vistoria nos imóveis indisponíveis, a fim identificar espaços subutilizados e oportunidades para coabita o de  rg os.

O CSC informou ainda que a DCGIM, a partir da análise das características desejáveis ou necessárias informadas pelos órgãos de segurança, fará a indica o dos imóveis do município de Belo Horizonte que poderão atender as necessidades dos mesmos. Enquanto essa indica o não for feita pela DCGIM, as visitas serão realizadas nos demais municípios e em conformidade com a ordem apresentada na tabela acima. A partir da indica o, as vistorias serão realizadas prioritariamente nos imóveis de Belo Horizonte.

As visitas serão realizadas duas vezes por semana, especificamente na terça-feira e quinta-feira, onde serão visitados, no mínimo, dois imóveis por dia (um na parte da manhã e outro na parte da tarde). Os relatórios das visitas técnicas serão **semanais**. O grupo de vistoria ter o **2 (dois) dias úteis**, imediatamente após a conclusão das vistorias da semana, para sua elabora o e envio   unidade SEPLAG/CSC do Sistema Eletr nico de Informa o – SEI.

Próxima reunião agendada para 03/02/2020.

## ANEXO G – Ata da Reunião VII do Comitê de Eficiência

Comitê de Eficiência Ata da Reunião 7	
Data	Local
04/02/2020 – 14:00 às 16:00	CAMG – Prédio Gerais - 3º andar – sala 06

**Participantes****CSC:**

- Rodrigo Matias
- Rafael Mayrink
- Fabiana Fontes
- Aline Moraes
- Adilson Pacheco

**SCPD:**

- Carlos Henrique de Oliveira

**Aquila:****PMMG:**

- Ten. Cel. Alex
- Ten. Cel. Vander
- CAP. PM Flávia Augusto

**GMG:**

- Major PM Saulo Roman de Souza
- Liliana Mendonça

**PCMG:**

- Nicolas Ferreira
- Júlio Cesar Nogueira
- Anna Paula Souza

**SEJUSP:**

- Sander de Oliveira
- Pauline Rocha
- Carlos Henrique Gomes
- Fernando Costa
- Juliana de Ávila Ferreira
- Danusa de Oliveira
- Regina Torres

**CBMMG:**

- Capitão Felipe Maciel

**Agenda/Objetivos**

- Atualizar status de realização das ações (e tarefas) do Comitê;
- Apresentar novas propostas de ações de eficiência para avaliação de viabilidade pelo Comitê.

**Conclusões/Recomendações/Deliberações (por assunto)****> Locação de Imóveis e gastos com Condomínio**

O CSC apresentou um resumo dos relatórios elaborados pelo grupo de vistoria referente às visitas realizadas nos imóveis próprios do Estado, no município de Vespasiano, no período de 21/01/2020 a 30/01/2020:

- 21/01/2020: Imóvel situado na Rua Nossa Senhora de Lourdes, 135, Centro, ocupado pela Secretaria Municipal de Educação de Vespasiano;
- 21/01/2020: Imóvel situado na Estrada MG -10 - s/n, Jardim da Glória, ocupado pela Escola Estadual Francisco Viana;
- 21/01/2020: Imóvel situado na Rua Maria Saliba Nassif, nº80, Conjunto Caleiras, ocupado pelo Conjunto Habitacional Caleiras;
- 23/01/2020: Imóvel situado na Rua São Francisco de Assis, 15, Parque Jardim Itaú, ocupado pelo Centro Municipal de Pediatria;
- 28/01/2020: Imóvel situado na Rua São Paulo, 295, Bairro Cérvia, ocupado pelo 36º Batalhão de Polícia Militar;
- 28/01/2020: Rua dois, Nova Pampulha, ocupado pelo Terminal Metropolitano Morro Alto;
- 30/01/2020: Av. Juscelino Kubistchek, nº 145, Centro, ocupado pela Unidade Fazendária Estadual.

Quanto aos imóveis de propriedade do Estado e ocupados pela Prefeitura de Vespasiano, caberá a DCGIM negociar junto ao ocupante a disponibilização de outro imóvel ao Estado, podendo esse ser de propriedade do município ou locado de terceiros, de modo a atender às necessidades de ocupação dos órgãos de segurança e reduzir as despesas de locação. Para isso, o Subsecretário Rodrigo Matias solicitou a DCGIM o levantamento dos imóveis de propriedade da Prefeitura de Vespasiano.

Quanto ao imóvel ocupado pela Unidade Fazendária Estadual, caberá à DCGIM avaliar o custo da reforma do imóvel, bem como a viabilidade de permuta com outras entidades, de modo a abrigar as unidades administrativas da Secretaria de Estado de Fazenda-SEF, Polícia Civil de Minas Gerais- PCMG e Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública - SEJUSP.

Quanto ao imóvel que se encontrava trancado e com indícios de invasão, situado na Avenida Coletora, nº 2, Morro Alto, ficou acordado que a DCGIM fará a identificação do órgão/entidade no qual o imóvel está vinculado. Caso esteja vinculado à Prefeitura de Vespasiano, deverá ser avaliada a possibilidade de permuta com outro imóvel.

Acordou-se que caberá ao CSC encaminhar aos órgãos de segurança a planilha dos imóveis locados nos municípios de Vespasiano, Contagem, Betim, Santa Luzia e Ribeirão das Neves para que os mesmos insiram as seguintes informações: localização, área construída, quantidade de vagas para estacionamento, número de ocupantes, se o imóvel pode ser coabitado e se há alguma restrição de coabitação. A partir dessas informações, caberá a DCGIM filtrar e indicar para visita os imóveis com características mais alinhadas com as necessidades de ocupação dos órgãos.

Deliberou-se ainda que as próximas visitas serão realizadas nos imóveis localizados no município de Belo Horizonte. Considerando a existência de imóveis indisponíveis para ocupação, vinculados a órgãos/entidades, mas que se encontram subutilizados ou não estão sendo utilizados, caberá ao grupo de trabalho à averiguação in loco dos imóveis nessas condições, cuja constatação é condição para que o imóvel seja vistoriado. Caso o grupo constate a ocupação integral do imóvel o mesmo não será vistoriado.

Considerando ainda o grande quantitativo de imóveis atualmente indisponíveis, caberá a DCGIM aumentar o quantitativo de agendamentos, passando de quatro para cerca de dez agendamentos semanais. Caso o grupo de vistoria vislumbre a possibilidade de realizar mais visitas na semana, deverá comunicar a DCGIM para que a mesma promova novos agendamentos.

#### ➤ **Redução da frota de veículos oficiais**

O Subsecretário Rodrigo Matias alinhou que na próxima reunião do Comitê de Eficiência será apresentado aos órgãos de segurança o Painel de Gestão de Frota por Indicadores - GFI com detalhamento dos veículos paralisados há mais de 12 meses e dos percentuais de ociosidade da frota nesses órgãos. Acordou-se ainda a participação dos técnicos que trabalham diretamente com o painel GFI para sanarem dúvidas e exporem dificuldades.

Próxima reunião agendada para 17/02/2020.

## ANEXO H – Ata da Reunião VIII do Comitê de Eficiência

Comitê de Eficiência Ata da Reunião 8	
Data	Local
17/02/2020 – 10:00 às 12:00	CAMG – Prédio Gerais - 3º andar – sala 06

**Participantes****CSC:**

- Rodrigo Matias
- Rafael Mayrink
- Viviane Carvalho
- Aline Morais
- Adilson Pacheco

**SCPD:****CBMMG:**

- Capitão Marcus Vinicius

**PMMG:**

- Ten. Cel. Alex
- Ten. Cel. Vander
- Dulcinea Máxima
- Roberto Galdino
- Fausto Machado
- Marisa Cunha

**GMG:**

- Major PM Saulo Roman de Souza
- Lílana Mara
- Antônio Pedro de Faria

**PCMG:**

- Dr. Fernando Dias
- Nicolas Ferreira
- Marcela Diniz
- Yucari Miyata
- Cristiane Santana

**SEJUSP:**

- Pauline Wallner
- Yan Ferreira
- Fagner Cristiano

**Agenda/Objetivos**

- Apresentar o projeto Gestão de Frota por Indicadores

**Conclusões/Recomendações/Deliberações (por assunto)**➤ **Apresentação da frota**

O CSC apresentou o projeto GFI com a demonstração em Power BI. Foi feita ainda uma análise comparativa da frota dos órgãos participantes (janeiro/19 x fevereiro/20).

	2019												
	Estado	SEJUSP		PCMG		PMMG			GMG	CBMMG		Segurança	
Frota total	23169	1,56	6,74	4,40	19,00	10,09	43,57	82	0,35	1,06	4,60	17,20	74,25
		2	%	1	%	4	%		%	5	%	4	%
Paralisados	1705	130	8,32	587	13,34	109	1,08%	-	0%	52	4,88	878	5,10%
			%		%						%		%
Estocados	458	1	0,06	3	0,07%	165	1,63%	-	0%	-	0,00	169	0,98%
			%		%						%		%

2020													
	Estado	SEJUSP		PCMG		PMMG		GMG		CBMMG		Segurança	
Frota total	21227	1.609	7,58 %	4.521	21,30 %	9.052	42,69 %	83	0,39 %	1.004	4,73 %	16.279	76,69 %
Paralisados	901	102	6,34 %	378	8,36 %	79	0,87 %	1	1,20 %	32	3,19 %	592	3,64 %
Estocados	968	4	0,25 %	298	6,59 %	283	3,12 %	-	0,00 %	8	0,80 %	593	3,64 %

Foi dado destaque aos veículos que estão paralisados há 12 meses em sistema, tendo sido explicado que mesmo que os sistemas dos fornecedores não estejam integrados ao SIAD, estes dados são considerados na análise, tendo em vista a utilização da base destes fornecedores para elaboração dos indicadores.

Foi apresentado ainda o quantitativo de veículos que mesmo estando na condição de paralisado ou de estocados que ainda possuem dispositivo de abastecimento. Cada dispositivo instalado representa o custo de R\$ 30,00 ao mês.

Foi apresentado o indicador de ociosidade, tendo sido feita a comparação entre janeiro/19 e novembro/19. Foi explicado que para os indicadores do tema "atendimento" é necessário o intervalo temporal de pelo menos 3 meses, sendo, portanto, o indicador referente novembro o último gerado.

Foi explicado que:

- ✓ É necessário o atendimento concluído para que seja feita a análise (saída e retorno);
- ✓ Para PM e CBMMG são consideradas 24h disponíveis, enquanto que para os demais são 8h;

#### ➤ **Novas propostas de ações de eficiência**

Retirada dos dispositivos de abastecimento dos veículos que estão paralisados ou estocados, sendo o prazo 02/04/2020 para os veículos da Capital e 20/05/2020 para os veículos do interior.

#### Paralisados:

POLICIA CIVIL DO ESTADO DE MINAS GERAIS	162
SECRETARIA DE ESTADO DE JUSTICA E SEGURANCA PUBLIC	54
POLICIA MILITAR DE MINAS GERAIS	29
CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DE MINAS GERAIS	22

#### Estocados:

POLICIA CIVIL DO ESTADO DE MINAS GERAIS	150
POLICIA MILITAR DE MINAS GERAIS	73
CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DE MINAS GERAIS	2

Dois de Abril de 2020 também será o prazo para que os órgãos enviem as justificativas para os veículos paralisados, estocados ou a vender. E então, para os que não houver justificativa, o encaminhamento para a alienação.

➤ **Próxima reunião**

Não foi agendada a data da próxima reunião do comitê. No entanto, para o mês de abril está previsto novo encontro para tratar da ociosidade da frota.

## ANEXO I – Ata da Reunião IX do Comitê de Eficiência

Comitê de Eficiência Ata da Reunião 9	
Data	Local
11/03/2020 – 10:00 às 12:00	CAMG – Prédio Gerais - 3º andar – sala 06

**Participantes****CSC:**

- Rodrigo Matias
- Rafael Mayrink
- Fabiana Fontes
- Viviane Carvalho

**SCPD:**

- Túlio Gonzaga

**CBMMG:**

- Capitão Marcus Vinicius de Siqueira

**PMMG:**

- Ten. Cel. Alex
- Ten. Cel. Vander
- Thiago Vicente
- Amanda Amorim
- Flávia Augusto

**GMG:**

- Líliana Mara Mendonça

**SEJUSP:**

- Tiago Maduro
- Regina Torres
- Pauline Wallner

**PCMG:**

- Dr. Fernando Dias
- Nicolas Ferreira
- Júlio Nogueira
- Anna Paula

**Agenda/Objetivos**

- Atualizar status de realização das ações (e tarefas) do Comitê;
- Apresentar novas propostas de ações de eficiência para avaliação de viabilidade pelo Comitê.

**Conclusões/Recomendações/Deliberações (por assunto)****➤ Contratação de Rede IP Multisserviços**

Tendo em vista a realização de nova licitação para contratação de serviços de telecomunicações, manutenção e gerenciamento de Rede IP Multisserviços, o Subsecretário Rodrigo Matias propôs a realização de uma apresentação pela Subsecretaria de Governança Eletrônica e Serviços - SUBGOVS aos membros do Comitê de Eficiência sobre a modelagem dos serviços e os valores de adesão. Caberá ao CSC programar com a SUBGOVS a apresentação para a reunião do Comitê.

**➤ Locação de Imóveis e gastos com Condomínio**

O CSC apresentou os resultados das doze visitas realizadas nos imóveis localizados no município de Belo Horizonte, entre os dias 11/02/2020 e 13/02/2020. O grupo de vistoria não identificou possibilidade de coabitação nos imóveis visitados, uma vez que se encontram 100% ocupados ou em processo de alienação onerosa pelo Estado.

A SEJUSP acrescentou que o imóvel denominado Automóvel Clube possui um amplo salão que poderia ser destinado a eventos dos órgãos/entidades do Estado.

O grupo de vistoria ponderou sobre a necessidade de continuidade das visitas nos imóveis próprios do Estado, com fins a redução das despesas de locação de imóveis. Entretanto, foi sugerido pela SEJUSP que os agendamentos das visitas fossem realizados pelo próprio grupo.

Acordou-se que caberá ao CSC encaminhar aos órgãos de segurança a base completa de todos os imóveis próprios do Estado e a relação de contatos dos pontos focais dos órgãos e entidades para subsidiar o agendamento das visitas pelo grupo. Caberá ao grupo de vistoria encaminhar ao Gabinete do CSC a relação dos imóveis, a serem visitados na semana, para acompanhamento e apoio necessário. Os imóveis a serem visitados na próxima semana são os localizados em Belo Horizonte. As demais condições acordadas em reuniões anteriores permanecem inalteradas.

➤ **Apresentação de Regularização dos Postos da Rede GTA**

O CSC esclareceu que o projeto visa regularizar os postos e pontos próprios de abastecimento do Governo de Minas Gerais com a obtenção de Auto de Vistoria do Corpo de Bombeiros - AVCB, licenciamento ambiental e autorização de funcionamento na Agência Nacional de Petróleo - ANP. Informou ainda que a iniciativa não se trata de uma oportunidade de redução de despesa. Contudo, caso os órgãos não promovam a regularização dos postos, o modelo Gestão Total do Abastecimento - GTA pode ser descontinuado e o Estado pode deixar de economizar cerca de 48 milhões anuais.

O CSC realizou apresentação enfatizando as medidas que devem ser adotadas e priorizadas pelos órgãos para obtenção da autorização de funcionamento na ANP, AVCB, licenciamento e protocolos ambientais, bem como as pendências de regularização de cada posto.

➤ **Próxima reunião**

Próxima reunião do Comitê de Eficiência agendada para 25/03/2020.

## ANEXO J – Ata da Reunião X do Comitê de Eficiência

Comitê de Eficiência das Forças de Segurança	
Ata da Reunião 10	
Data	Local
14/10/2020 – 10:00 às 11:00	Por videoconferência

**Participantes****CSC:**

- Rodrigo Matias
- Rafael Mayrink
- Viviane Carvalho
- Fabiana Fontes

**SCPD:**

- Não enviou representante

**CBMMG:**

- Major Marcus Vinicius

**PMMG:**

- Ten. Cel. Alex
- Ten. Cel. Fraga
- Capitã Flávia Gomes
- Marisa Rios

**GMG:**

- Major PM Saulo Ronan de Souza

**PCMG:**

- Dr. Fernando Dias
- Dr. Felix Magno Von Dellinger;
- Cristiane Santana

**SEJUSP:**

- Fagner Rocha
- Cesar Augusto Castro Alves

**Agenda/Objetivos**

- Apresentar os dados dos órgãos de segurança a partir da Gestão de Frota por Indicadores - GFI e redefinir as datas do plano de ação.

**Conclusões/Recomendações/Deliberações (por assunto)****> Apresentação da frota**

O CSC apresentou os dados do GFI com a demonstração do tamanho da Frota do Estado e dos órgãos de segurança a partir dos dados extraídos em fevereiro/20 e outubro/20:

Fevereiro/ 2020													
	Estado	SEJUSP		PCMG		PMMG		GMG		CBMMG		Segurança	
Frota total	21227	1.609	7,58 %	4,52	21,30 %	9.062	42,69 %	83	0,39 %	1.004	4,73 %	16.279	76,69 %
Paralisados	901	102	6,34 %	378	8,36%	79	0,87%	1	1,20 %	32	3,19 %	592	3,64%
Estocados	968	4	0,25 %	298	6,59%	283	3,12%	-	0,00 %	8	0,80 %	593	3,64%

Outubro/2020													
	Estado	SEJUSP		PCMG		PMMG		GMG		CBMMG		Segurança	
Frota total	20.371	1.648	8,09 %	4.326 *	21,24 %	8.684	42,63 %	82	0,40 %	987	4,85 %	15.727	77,20 %
Paralisados	844	144	8,74 %	303	7,00%	73	0,84%	0	0,00 %	22	2,23 %	542	3,45%
Estocados	799	5	0,30 %	181	4,18%	162	1,87%	1	1,22 %	9	0,91 %	358	2,28%

Destacou-se os veículos que estão paralisados e estocados há 12 meses em sistema, de forma a apresentar ainda o quantitativo de veículos que mesmo estando na condição de paralisado ou de estocados ainda possuem dispositivo de abastecimento. Cada dispositivo instalado representa o custo de R\$ 30,00 ao mês.

Foi apresentado o indicador de ociosidade, tendo sido feita a comparação entre fevereiro/20 e junho/20. Foi explicado que para os indicadores do tema "atendimento" é necessário o intervalo temporal de pelo menos 3 meses, sendo, portanto, o indicador referente junho o último gerado e em elaboração o de julho/2020.

Foi explicado que:

- ✓ Horas ociosas é o resultado das horas disponíveis – horas trabalhadas;
- ✓ Para PMMG e CBMMG são consideradas 24h disponíveis, enquanto que para os demais são 8h;

#### ➤ Novas propostas de ações de eficiência

1. Retirada dos dispositivos de abastecimento dos veículos que estão paralisados ou estocados:

Veículos da Capital. Prazo: 02/04/2020. **Revisto para: 01/12/2020**

Veículos do Interior. Prazo: 20/05/2020. **Revisto para: 01/02/2021**

#### Paralisados:

POLICIA CIVIL DO ESTADO DE MINAS GERAIS	100
SECRETARIA DE ESTADO DE JUSTICA E SEGURANCA PUBLIC	60
POLICIA MILITAR DE MINAS GERAIS	31
CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DE MINAS GERAIS	13
<b>TOTAL</b>	<b>204</b>

#### Estocados:

POLICIA CIVIL DO ESTADO DE MINAS GERAIS	49
POLICIA MILITAR DE MINAS GERAIS	45

CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DE MINAS GERAIS	3
SECRETARIA DE ESTADO DE JUSTICA E SEGURANCA PUBLIC	2
<b>TOTAL</b>	<b>99</b>

**Oportunidade de Eficiência:** R\$ 9.090,00 (mês) ou R\$ 109.080,00 (ano), considerando 303 veículos classificados como paralisados ou estocados e um custo de R\$ 30,00 ao mês por dispositivo instalado.

2. Envio de justificativa ao CSC para os veículos paralisados e estocados ou o encaminhamento do veículo para alienação. Prazo: 02/04/2020. **Revisto para: 01/12/2020.**

Para subsidiar a execução das atividades, o CSC ficou de encaminhar, após a reunião, uma planilha contendo a relação de todos os veículos paralisados e estocados dos órgãos de segurança.

➤ **Próxima reunião**

Não foi agendada a data da próxima reunião do Comitê. No entanto, foi demandado pelo Subsecretário Rodrigo Matias para as próximas reuniões do Comitê de Segurança:

1. Levantamento dos abastecimentos realizados na rede credenciada em postos de rua que poderiam ter sido realizados nos postos próprios.
2. Avaliação da viabilidade de alienação dos veículos gravados de multas.

## ANEXO K – Ata da Reunião XI do Comitê de Eficiência

Comitê de Eficiência das Forças de Segurança Ata da Reunião 11	
Data	Local
15/12/2020 – 10:00 às 11:30	Por videoconferência

**Participantes****CSC:**

- Rodrigo Marías
- Rafael Mayrink
- Viviane Carvalho
- Fabiana Fontes
- Rita Ribeiro
- Ianka Barros
- Hugo Santos

**SEIUSP:**

- Fagner Rocha
- Yan Megale

**CBMMG:**

- Marcelo Contijo, Cap. BM
- Wilza Maira do Nascimento Rosa, Ten. BM
- Ramon Leroy, Maj. BM
- José Moisés de Freitas, Maj. BM
- Wendell Rezende, Cap. BM

**PMMG:**

- Alex Rodrigues, Ten. Cel
- Thiago Vicente, Cap. PM
- Flávia Gomes, Cap PM.

**GMG:**

- Major PM Saulo Ronan de Souza
- Dafne Murça
- Uliana Mendonça
- Welisson Carlos dos Reis

**PCMG:**

- Dr. Fernando Dias
- Dra. Bianca Bralle
- Samantha Tavares

**SCPO:**

Não enviou representante

**Agenda/Objetivos**

- Apresentação das informações relativas aos planejamentos de Registro de Preços (RP) de bens e serviços em processamento pelo CSC;
- Redução dos custos da frota de veículos paralisados e estocados há 12 meses em sistema;
- Elaboração de Termo de Referência Padrão e Edital de Licitação utilizando o critério de julgamento pelo maior retorno econômico, aplicado exclusivamente em contratos de eficiência.

**Conclusões/Recomendações/Deliberações (por assunto)**

- Apresentação das informações relativas aos planejamentos de Registro de Preços (RP) de bens e serviços em processamento pelo CSC.

O CSC destacou a importância de consultar, no Portal de Compras MG, o cronograma de Compras Centrais e Estaduais elaborado pela Central de Compras, para o período de 12 meses, a fim de averiguar possível interesse do órgão, levantar as expectativas de demanda e viabilizar a sua adesão ao procedimento licitatório.

O cronograma contém a descrição geral dos objetos de cada planejamento de registro de preços com as suas respectivas listas bases de itens que serão licitados, sendo disponibilizadas também as datas previstas de abertura para adesão e de disponibilização das atas vigentes. Essa iniciativa tem por objetivo reduzir custos e melhorar os processos de contratação mediante a centralização da compra.

- Redução dos custos da frota de veículos paralisados e estocados há 12 meses em sistema.

O CSC apresentou os dados da Gestão de Frota por Indicadores - GFI com a demonstração do tamanho da frota do Estado e dos órgãos de segurança, estabelecendo um comparativo a partir dos dados extraídos em fevereiro/20, outubro/20 e fevereiro/21.

Dando continuidade às tratativas de retirada dos dispositivos de abastecimento dos veículos paralisados e estocados há 12 meses em sistema, acordou-se novos prazos para os veículos que ainda possuem dispositivos:

Veículos da Capital. Prazo: 01/12/2020. **Revisto para: 22/03/2021;**

Veículos do Interior. Prazo: 01/02/2021. **Revisto para: 22/03/2021.**

Acordou-se ainda com a Diretoria Central de Gestão Logística do CSC que, a partir de abril/2021, será enviado mensalmente planilha contendo os dados da frota geral do órgão, bem como a listagem dos veículos estocados e paralisados/não complementados em sistema há 12 meses, identificando aqueles veículos que ainda possuem dispositivos de abastecimento, com a finalidade de monitoramento contínuo da frota pelos órgãos de segurança.

- Elaboração de Termo de Referência Padrão e Edital de Licitação utilizando o critério de julgamento pelo maior retorno econômico, aplicado exclusivamente em contratos de eficiência.

Acordou-se a criação de grupo de trabalho destinado a elaborar Termo de Referência Padrão e Edital de Licitação, utilizando o critério de julgamento pelo maior retorno econômico, para fins de celebração de contrato de eficiência de água e energia.

O CSC ficou de formalizar, por meio de ofício, a solicitação de indicação de 2 (dois) representantes de cada órgão para compor o grupo de trabalho, o qual será coordenado pela Seplag.

## ANEXO L – Ata da Reunião XII do Comitê de Eficiência

Comitê de Eficiência das Forças de Segurança	
Ata da Reunião 12	
Data	Local
15/03/2021 – 10:00 às 11:30	Por videoconferência

**Participantes****CSC:**

- Rodrigo Matias
- Rafael Mayrink
- Viviane Carvalho
- Fabiana Fortes

**SEIUSP:**

- Thiago Maduro
- Yan Megale
- Sander
- David Campo
- Aline Tente
- Danusa F

**CBMMG:**

- Marcus Vinícius de Siqueira Fiores, Cap. BM

**PMMG:**

- Helvécio Fraga dos Santos, Ten. Cel PM.
- Thiago Vicente, Cap. PM

**GMG:**

- Saulo Ronan de Souza, Ten. Cel. PM.
- Lílana Mendonça

**PCMG:**

- Dr. Fernando Dias
- Marcelo Dutra
- André Luiz

**SCPO:**

Não enviou representante

**Agenda/Objetivos**

- Apresentação dos Acordos de Adjudicação e Dação em Pagamento vigentes;
- Apresentação das oportunidades de eficiência identificadas, na alavanca de preço, referentes às compras processadas em 2020 pelos órgãos de segurança;
- Apresentação da plataforma automatizada de filtragem dos planejamentos de RP chamada "Robô de Registro de Preços – RP's".

**Conclusões/Recomendações/Deliberações (por assunto)**

- Apresentação dos Acordos de Adjudicação e Dação em Pagamento vigentes;

O CSC apresentou o procedimento de formalização do Acordo de Adjudicação e de Dação em Pagamento, bem como as informações sobre os processos em andamento e em formalização com a finalidade de levantar eventual demanda para os itens previstos nos acordos que deverá ser informada nos próximos dias pelos órgãos de segurança.

Acordou-se que o CSC providenciará a disponibilização no Portal de Compras da lista de acordos vigentes, contendo volume disponível, vigência, dentre outras informações relevantes, assim como promoverá o bloqueio no CATMAS dos itens previstos nos acordos.

O CSC deverá ainda elaborar e validar uma lista materiais de interesse dos órgãos de segurança para envio à Advocacia Geral do Estado - AGE.

- Apresentação das oportunidades de eficiência identificadas referentes às compras processadas pelos órgãos de segurança;

O CSC apresentou as oportunidades de eficiência identificadas nas aquisições processadas no ano de 2020 pelos órgãos de segurança, na alavanca preço, para o grupo de despesas trabalhadas:

Código Item	Material/Serviço	Oportunidade (R\$)
97306	TINTA PARA USO IMOBILIARIO	442.418,00
190292	TINTA PARA USO IMOBILIARIO	459.366,61
14559	QUEROSENE	380.244,31
1667459	TOALHA DE BANHO, ROSTO E PISO	249.191,55
573507	TECIDO DE FIBRAS NATURAIS E SINTETICAS	244.200,00
1339206	MONITOR DE VIDEO (CONSUMO)	224.506,79
672343	COLETE ANTIBALISTICO PARA USO POLICIAL	366.435,00
1669486	ALCOOL ETILICO HIDRATADO	171.058,81
1760610	ELETRODO P/MARCAPASSO/RESSINCRONIZADOR	122.859,00
1710133	REFLETOR	116.592,00
1489089	AMITRIPTILINA	94.177,00
1589466	PNEU NOVO PARA VEICULO	88.162,47
1754467	MASCARA DE PROTECAO	85.100,00
646962	MACACAO DE PROTECAO QUIMICA	76.171,00
1490001	DIPIRONA	65.059,20
1488007	ADCLOVIR	62.400,00
	<b>TOTAL (R\$)</b>	<b>3.247.942</b>

Acordou-se as ações de "ver e agir" a serem empreendidas pelos órgãos do Comitê, relacionadas a seguir:

1. Tinta para uso imobiliário - branco neve (Código 97306) – **PMMG**: Negociar com o fornecedor o preço unitário praticado na ata vigente - RP 176/20 (PMMG);
2. Tinta para uso imobiliário - branco gelo (Código 190292) – **PMMG**: Negociar com o fornecedor o preço unitário praticado na ata vigente - RP 176/20 (PMMG);
3. Toalha de Banho, Piso e Rosto (Código 1667459) – **CSC**: Bloquear código item de material no CATMAS para impedir o processamento de compra descentralizada;
4. Colete Antibalístico (Código 672343) – **PMMG**: Negociar com o fornecedor o preço unitário praticado na ata vigente - RP 181/20 (PMMG);
5. Pneu para veículo (Código 1589466) – **PMMG**: Negociar com o fornecedor o preço unitário praticado na ata vigente - RP 126/2020 (PMMG) vigente até 7/21. Preços: BH - R\$ 448,00; Ipatinga - R\$ 518,00 e Juiz de Fora - R\$ 459,00.
6. Eletrodo multifuncional - adulto (Código 1760610) – **CBMMG**: Negociar com o fornecedor o preço unitário praticado na contratação vigente - Pregão CBMMG.

- Apresentação da plataforma automatizada de filtragem dos planejamentos de RP chamada "Robô de Registro de Preços – RP's".

A PCMG apresentou as funcionalidades da plataforma de filtragem dos planejamentos de Registro de Preços, desenvolvida pelos servidores do órgão, que obteve a aprovação dos membros que compõem este Comitê.

Acordou-se que o CSC analisará a viabilidade de inserir a plataforma no Portal de Compras para utilização por todos os órgãos e entidade do Estado.

## ANEXO M – Ata da Reunião XIII do Comitê de Eficiência

Comitê de Eficiência das Forças de Segurança	
Ata da Reunião 13	
Data	Local
15/04/2021 – 10:00 às 11:00	Por videoconferência

**Participantes****CSC:**

- Rodrigo Matias
- Jafer Jabour
- Viviane Carvalho
- Rita Ribeiro
- Fabiana Fontes

**SEIUSP:**

- Sander Junior
- Yan Megale
- David Campo
- Ronaldo Matias
- Aline Tente

**CBMMG:**

- Marcus Vinícius de Siqueira Flóres, Cap. BM

**PMMG:**

- Thiago Vicente, Cap. PM
- Silas Viana, Sgt PM

**GMG:**

- Antônio Pedro, CAP. PM

**PCMG:**

- Dr. Reinaldo Lima
- Dra. Valéria Decat
- Dayana Caetano

**SCPO:**

Não enviou representante

**Agenda/Objetivos**

- Apresentação dos resultados alcançados com a iniciativa de redução da frota de veículos paralisados e estocados há 12 meses em sistema;
- Apresentação do andamento dos trabalhos conduzidos pelo grupo responsável pela elaboração de Edital e Termo de Referência Padrão, utilizando o critério de julgamento pelo maior retorno econômico, aplicado exclusivamente em contratos de eficiência;
- Acompanhamento das ações de "Ver e Agir" definidas para captura das oportunidades de eficiência relativas aos seguintes itens: Tinta para uso imobiliário (cód. 97306 e 190292); Colete antibalistico (cód. 672343); Pneu para veículo (cód. 1589466) e Eletrodo multifuncional (cód.1760610).

**Conclusões/Recomendações/Deliberações (por assunto)**

- Apresentação dos resultados alcançados com a iniciativa de redução da frota de veículos paralisados e estocados há 12 meses em sistema.

O CSC apresentou os dados da Gestão de Frota por Indicadores - GFI com a demonstração do tamanho da frota do Estado e dos órgãos de segurança, estabelecendo um comparativo a partir dos dados extraídos em fevereiro/20 e abril/21.

Para a iniciativa, foram identificadas cerca de R\$ 178.200,00 em oportunidade de eficiência. Em fevereiro/20, tínhamos 495 veículos com dispositivo de abastecimento passando para 243 em abril/21. Até o momento, apuramos uma redução da ordem de R\$ 90.720,00, o que representa uma redução de cerca de 51%.

Dando continuidade às tratativas de retirada dos dispositivos de abastecimento, a Diretoria Central de Gestão Logística do CSC ficou de encaminhar a planilha contendo os dados da frota geral do órgão, bem como a listagem dos veículos estocados e paralisados/não complementados em sistema há 12 meses, identificando aqueles veículos que ainda possuem dispositivos de abastecimento, com a finalidade de monitoramento contínuo da frota pelos órgãos de segurança.

- Apresentação do andamento dos trabalhos conduzidos pelo grupo responsável pela elaboração de Edital e Termo de Referência Padrão, utilizando o critério de julgamento pelo maior retorno econômico, aplicado exclusivamente em contratos de eficiência;

Acordou-se que o grupo de trabalho irá apresentar na próxima reunião do Comitê um plano de trabalho para a iniciativa, com atividades e prazos definidos, a fim de acompanhamento pelos membros deste Comitê.

O grupo de trabalho ficou de articular, para os próximos dias, uma agenda com a Associação Brasileira das Empresas de Serviços de Conservação de Energia - ABESCO para obter informações sobre projetos de eficiência que irão subsidiar os trabalhos do grupo.

- Acompanhamento das ações de "Ver e Agir" definidas para captura das oportunidades de eficiência.

O CSC em conjunto com os órgãos de segurança redefiniu os prazos das ações de "Ver e Agir", conforme detalhado no plano de ação abaixo, cujo novo prazo é até 30/04/2021, para ações de responsabilidade da PMMG, GMG e CBMMG.

Iniciativa	Ação	Responsável	Início Previsto	Término revisto	Status
Tinta para uso imobiliário - branco neve (Código 97306)	Negociar com o fornecedor o preço unitário praticado na ata vigente - RP 176/20 (PMMG).	PMMG	15/03/2021	30/04/2021	Em andamento
Tinta para uso imobiliário - branco gelo (Código 190292)	Negociar com o fornecedor o preço unitário praticado na ata vigente - RP 176/20 (PMMG).	PMMG	15/03/2021	30/04/2021	Em andamento
Colete Antibalístico (Código 672343)	Negociar com o fornecedor o preço unitário praticado na ata vigente - RP 181/20 (PMMG).	PMMG	15/03/2021	30/04/2021	Em andamento
Pneu para veículo (Código 1589466)	Negociar com o fornecedor o preço unitário praticado na ata vigente - RP 126/2020 (PMMG) vigente até 7/21. Preços: BH - R\$ 448,00; Ipatinga - R\$ 518,00 e Juiz de Fora - R\$ 459,00.	PMMG	15/03/2021	30/04/2021	Em andamento

Acordos de Adjuicação e Dação em Pagto	Levantar eventual demanda dos órgãos de segurança para os itens previstos nos acordos.	CSMMG, GMG, PMMG	15/03/2021	30/04/2021	Em andamento
--	--	------------------	------------	------------	--------------

## ANEXO N – Ata da Reunião XIV do Comitê de Eficiência

Comitê de Eficiência das Forças de Segurança	
Ata da Reunião 14	
Data	Local
16/06/2021 – 10:00 às 11:00	Por videoconferência

**Participantes****CSC:**

- Rodrigo Matias
- Jafer Jabour
- Viviane Carvalho
- Rita Ribeiro
- Fabiana Fontes
- Otto Cota

**SEJUSP:**

- Sander Junior
- Yan Megale
- David Campo
- Ronaldo Matias
- Fagner Rocha
- Laudemir Martins

**CBMMG:**

- Marcus Vinícius de Siqueira Fiôres, Maj. BM

**PMMG:**

- Thiago Vicente, Maj. PM
- Alex Rodrigues, Ten. Cel.
- Christopher Falconne A Santos, Sgt.

**GMG:**

- Não enviou representante

**PCMGM:**

- Dr. Reinaldo Lima
- Dra. Veraine Androni
- Dr. Bernardo Pena Salles
- Amanda Gontijo
- Antônio Cipriano
- Cristiane Santana
- Renata Mendes
- Dayana Caetano
- Izabela Gomes
- 

**SCPO:**

Não enviou representante

**Agenda/Objetivos**

- Alinhamento sobre o Registro de Preço de rações para animais.
- Apresentação dos dados relativos aos abastecimentos realizados na rede credenciada, em postos de rua, que poderiam ter sido realizados nos postos próprios.
- Apresentação do plano de ação para os trabalhos de elaboração de Edital e Termo de Referência Padrão, utilizando o critério de julgamento pelo maior retorno econômico, aplicado exclusivamente em contratos de eficiência.

**Conclusões/Recomendações/Deliberações (por assunto)**

- Alinhamento sobre o Registro de Preço de rações para animais.

O Subsecretário Rodrigo Matias realizou breve contextualização sobre o planejamento de compra de ração animal realizada pela Central de Compras do Centro de Serviços Compartilhados, de forma a pontuar que as especificações de itens realizadas pelo Catálogo de Material e Serviços (CATMAS) juntamente com os órgãos demandantes resultaram em 19 (dezenove) itens distintos a serem licitados relativos à ração ensacada e itens que compõem a dieta de animais como feno, silagem, dentre outros. O Subsecretário

acrescentou ainda que a licitação de ração para cachorro está em curso e, visando obter êxito na eventual compra dos demais itens, foi proposta agenda na próxima semana com a equipe técnica da Polícia Militar de Minas Gerais (PMMG) para as devidas tratativas, pelo fato de ser o único órgão do Comitê que apresenta esse tipo de demanda.

- Apresentação dos dados relativos aos abastecimentos realizados na rede credenciada (cartão) que poderiam ter sido realizados nos postos GTA.

A Diretoria Central de Gestão Logística (DCGL) do CSC apresentou os dados da Gestão de Frota por Indicadores (GFI) com a demonstração do volume de abastecimentos realizados pelos órgãos de segurança na rede credenciada, em áreas de cobertura GTA, de cerca de 454 mil litros de combustíveis, sendo quase 334 mil litros dentro do horário de cobertura e 120 mil litros fora do horário de cobertura, o que resulta em um maior custo para os cofres públicos.

Órgão	Dentro do Horário de Cobertura	Fora do Horário de Cobertura	Total
CBMMG	9.087,31	17.544,81	26.632,12
GMG	324,58	113,23	437,81
FCMG	6.060,22	1.844,05	7.904,27
PMMG	35.463,08	20.809,95	56.273,03
SEJUSP	282.694,10	80.018,96	362.713,06
<b>Total Geral</b>	<b>333.629,29</b>	<b>120.331,00</b>	<b>453.960,29</b>

Acordou-se que a DCGL fará o envio de ofício aos Dirigentes Máximos dos Órgãos de Segurança demonstrando o volume de abastecimentos realizados no ano de 2020 na rede credenciada, forma de apuração e navegação no GFI, assim como a estimativa de economia caso os abastecimentos fossem efetivados nos postos GTA.

Ademais, será formalizada aos Dirigentes a proposta de redução de 50% (cinquenta por cento) dos abastecimentos realizados na rede credenciada até junho/2022, tendo como referência os dados de junho/2021, para fins monitoramento periódico no âmbito deste Comitê.

- Apresentação do plano de ação para os trabalhos de elaboração de Edital e Termo de Referência Padrão, utilizando o critério de julgamento pelo maior retorno econômico, aplicado exclusivamente em contratos de eficiência.

A Central de Compras do CSC apresentou os principais objetivos e avanços da iniciativa, bem como a definição da utilização de Chamamento Público para realização de estudo prévio, levantamentos e proposição de projeto que efetive a economia pública.

Destacou-se ainda que está em curso a coleta de dados relativa ao consumo de água e energia, às áreas dos imóveis escopo do trabalho e ao quantitativo de ocupantes para fim de subsidiar os estudos técnicos.

Por fim, foi apresentado e validado pelos membros do Comitê o cronograma de atividades, conforme tabela abaixo, com previsão de conclusão das atividades em outubro de 2021.

AÇÃO	RESPONSÁVEL	PRAZO PARA REALIZAÇÃO
Contato com a CEMIG - Programa de Eficiência energética	PMMG e SEPLAG	15/08/2021
Contato com a AIRSAE - apoio técnico para avaliação do objetivo	SEPLAG e SEJUSP	15/08/2021
Modelo de Edital e Termo de Referência para Chamamento Público do Estudo Inicial	SEPLAG	31/08/2021
Envio dos dados de consumo de Energia Elétrica	PMMG	31/08/2021
Análise dos dados enviados pela SEJUSP e PMMG	SEPLAG, PMMG e SEJUSP	30/09/2021
Entrega do Modelo de Edital de Concorrência Pública com critério de julgamento maior retorno econômico	SEPLAG	30/10/2021

## ANEXO O – Capas das Apostilas do Instituto Aquila de Gestão

