

Bruno Crispim de Britto Furtado

A CÂMARA DE ORÇAMENTO E FINANÇAS E A GESTÃO
ORÇAMENTÁRIA E FISCAL: Análise institucional da instância central
de governança do Poder Executivo do estado de Minas Gerais

Belo Horizonte

2017

Bruno Crispim de Britto Furtado

A CÂMARA DE ORÇAMENTO E FINANÇAS E A GESTÃO
ORÇAMENTÁRIA E FISCAL: Análise institucional da instância central
de governança do Poder Executivo do estado de Minas Gerais

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado
à Escola de Governo Professor Paulo Neves
de Carvalho da Fundação João Pinheiro,
como requisito parcial para obtenção do título
de bacharel em Administração Pública.

Orientador: Prof. Dr. Ricardo Carneiro

Belo Horizonte

2017

F992c

Furtado, Bruno Crispim de Britto.

A Câmara de Orçamento e Finanças e a gestão orçamentária e fiscal [manuscrito] : análise institucional da instância central de governança do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais / Bruno Crispim de Britto Furtado. – 2017.

[8], 53 f. : il.

Monografia de conclusão de Curso (Graduação em Administração Pública) – Fundação João Pinheiro, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, 2017.

Orientador: Ricardo Carneiro

Bibliografia: f. 58-61

1. Finanças públicas – Minas Gerais. 2. Brasil. [Lei de Responsabilidade Fiscal (2000)]. 3. – Poder Executivo – Minas Gerais. 4. Orçamento. I. Carneiro, Ricardo. II. Título.

CDU 336.12(815.1)

Bruno Crispim de Britto Furtado

A Câmara de Orçamento e Finanças e a gestão orçamentária e fiscal: Análise institucional da instância central de governança do Poder Executivo do estado de Minas Gerais

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial para obtenção do título de bacharel em Administração Pública.

Aprovado pela banca examinadora:

Ricardo Carneiro

(Orientador)

Alexandre Queiroz Guimarães

Sílvio Fernandes Júnior

Belo Horizonte, 28 de novembro de 2017

A todas as pessoas que de alguma forma me auxiliaram a concluir esta jornada: à família, em especial pais e irmãs, à Thaís, aos amigos, colegas de turma e de trabalho e aos professores da Fundação João Pinheiro.

RESUMO

Este estudo tem como objetivo analisar o estabelecimento da Câmara de Orçamento e Finanças do Governo do Estado de Minas Gerais em 2015. Trata-se da principal instância de deliberação da política orçamentário-financeira do Poder Executivo de Minas Gerais, surgida em meio a uma conjuntura de crise fiscal neste Estado, o que tornou necessárias ações que busquem maior controle das finanças públicas estaduais. Foram analisados os marcos normativos que determinam a estrutura e dinâmica de funcionamento da Câmara sob a luz de teorias que expõem o conceito de instituição e explicam seu processo de transformação, tendo em perspectiva a trajetória recente da gestão orçamentário-financeira em Minas Gerais. Além disso, para contribuir com a análise foram expostos a dinâmica do ciclo orçamentário e suas normas gerais, bem como os modelos de gestão pública. O que se percebe é um processo muito forte de centralização, nesta nova instância, do controle das decisões que possam afetar os indicadores orçamentários e financeiros estaduais e uma limitação muito grande da ação governamental com os limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

Palavras-chave: Administração Pública, Gestão orçamentário-financeira, Minas Gerais, Instituições.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

GRÁFICOS

Gráfico 1 - Resultado Fiscal de Minas Gerais no período 2002-2016

Gráfico 2 - Resultado Primário de Minas Gerais no período 2002-2016

Gráfico 3 – Trajetória do Resultado Previdenciário Anual – Minas Gerais – 2003 - 2016

TABELA

Tabela 1 – Resultado Fiscal x Resultado Previdenciário – Minas Gerais – 2013 – 2016

QUADRO

Quadro 1 – O processo de mudança institucional

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	9
2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	12
2.1 Tipologias da mudança institucional	12
2.2 Evolução dos paradigmas da estrutura institucional da Gestão Pública .	15
2.3 O orçamento público, seu ciclo e as regras impostas à gestão orçamentário-financeira	20
2.3.1 Os instrumentos de planejamento e o ciclo orçamentário	22
2.3.2 A Lei de Responsabilidade Fiscal e seus efeitos sobre a gestão orçamentário-financeira dos estados	26
3 TRAJETÓRIA RECENTE DA GESTÃO ORÇAMENTÁRIO-FISCAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS	29
4 ESTRUTURA E DINÂMICA DE FUNCIONAMENTO DA CÂMARA DE ORÇAMENTO E FINANÇAS	35
4.1 Estrutura atual da Câmara de Orçamento e Finanças e seus marcos normativos.....	37
4.2 Dinâmica de funcionamento da Câmara de Orçamento e Finanças.....	47
4.2.1 Pleitos de pessoal.....	50
4.2.2 Pleitos de orçamento e finanças	51
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	55
REFERÊNCIAS.....	58

1 INTRODUÇÃO

Este trabalho envolve o estudo da Câmara de Orçamento e Finanças, instância de deliberação da política orçamentária, financeira e patrimonial da nova gestão do Governo do Estado de Minas Gerais. Trata-se de um modelo institucional que visa o aumento do controle destas políticas pela alta cúpula dos agentes governamentais.

O contexto em que se insere o estabelecimento desta nova instituição é de um cenário fiscal que se apresenta em um estado crítico, principalmente por conta da queda das receitas tributárias, ao mesmo tempo em que a trajetória recente das contas públicas se mostra problemática, com aumento das despesas, notadamente as previdenciárias, o que prejudica o estado a se manter dentro dos limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Este último fator deixa ainda mais rígida a estrutura do orçamento, que já conta com muitas outras despesas de natureza obrigatória, como os mínimos constitucionais destinados às áreas de educação e saúde, e, conseqüentemente, diminui a discricionariedade do governo na criação de diferentes políticas. A totalidade deste quadro é prejudicial não somente no sentido em que reduz o potencial de execução de políticas públicas pelo Poder Executivo, mas também ao acometer a própria capacidade de financiamento da Administração Pública.

Tendo em vista a estrutura do ciclo orçamentário, que envolve a fase de elaboração dos instrumentos de planejamento, que deve levar em consideração todas essas circunstâncias fiscais, a aprovação destes instrumentos, a fase de execução e a fase de controle, a COF participa de três destas fases: elaboração, execução e controle. Seu principal papel se insere na fase de execução, justamente na deliberação sobre o avanço dos gastos públicos no momento da execução orçamentária, através da análise e deliberação de pleitos pelas unidades administrativas componentes do poder Executivo estadual. Além disso, delibera sobre o crescimento futuro das despesas com aprovação ou não de obrigações contratuais ou de atos que alterem a folha de pagamento do Executivo, influenciando no processo de elaboração orçamentária, da qual também participa, segundo suas atribuições. Assim, através da apreciação de pleitos dos órgãos e

entidades da administração pública estadual a COF se configura como uma instância central de deliberação com o objetivo de exercer o controle da execução orçamentária e garantir a sustentabilidade fiscal das contas públicas estaduais, de forma a alinhar a gestão orçamentário-financeira com a estratégia política de governo.

O referencial teórico parte da discussão do processo de mudança institucional, das regras postas na gestão orçamentário-financeira e da evolução do modelo de gestão pública, a que se insere a COF. Com base nesta fundamentação teórica, busca-se atingir o principal objetivo deste trabalho, que é de analisar o processo de implantação do desenho institucional da Câmara de Orçamento através dos seus principais marcos normativos.

Além disso, os objetivos específicos do trabalho são de:

- Identificar os principais componentes do desenho institucional da COF: atores envolvidos; normas, sejam as superiores, próprias do sistema jurídico nacional, que impõem limites ao funcionamento das demais estruturas de governo, sejam as normativas de caráter interno, que dão as diretrizes de funcionamento da Câmara; e as interfaces de relacionamento entre os atores, mais precisamente, a dinâmica dos pleitos e do processo decisório;
- Identificar os fatores que influenciam nas capacidades e limitações do desenho institucional da COF no esforço de retomada do equilíbrio financeiro das contas públicas
- Descrever o processo de estruturação da COF, desde seu estabelecimento, tendo suas antecessoras, a CCGPGF e a JPOF, em perspectiva;
- Descrever a evolução do cenário orçamentário-fiscal durante o período analisado, tomando como base os diagnósticos da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG).

A pesquisa proposta configura-se como um estudo de caso ao passo que analisa mais profundamente um caso concreto específico, colocando-o em perspectiva com processos anteriores de institucionalização, no caso às instâncias

centrais que antecedem a COF (a CCGPGF e a JPOF). Além disso, detém um caráter exploratório, por se tratar de um tema pouco abordado, tendo em vista o pouco tempo de funcionamento da Câmara de Orçamento e Finanças.

Foram realizadas pesquisa bibliográfica, para construir o referencial teórico e o histórico da gestão orçamentário-financeira em Minas Gerais, e análise documental, que buscou situar a estrutura e dinâmica de funcionamento da COF.

Esta pesquisa exploratória se deu em um primeiro momento com a leitura dos diversos marcos normativos relativos à COF e a observação da dinâmica de funcionamento dessa instituição, devido ao estágio curricular obrigatório exercido durante os dois semestres de 2017 na Secretaria Executiva da COF. Com base neste conhecimento adquirido, buscou-se a bibliografia que norteou a análise.

Além desta primeira seção introdutória, na seção 2, o trabalho será composto por uma revisão teórica, da tipologia que auxilia na compreensão do processo de mudança institucional, da evolução dos paradigmas de gestão pública e do ciclo orçamentário e das leis que o regulamentam. A seção 3 traz um breve retrospecto da situação fiscal no estado de Minas Gerais e atuação da gestão da política orçamentário-financeira do Poder Executivo nos últimos anos. Por fim, na seção 4, tem-se a análise dos marcos normativos da Câmara de Orçamento e Finanças, que auxiliarão na compreensão do seu processo de estabelecimento e na sua dinâmica de funcionamento.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Esta segunda seção busca estabelecer o referencial teórico que norteará a análise do estabelecimento e funcionamento da Câmara de Orçamento e Finanças. Ela se centra em explorar as teorias neoinstitucionalistas que investigam a função das instituições, bem como seus diferentes processos de transformação. Além disso, explora a evolução da estrutura institucional da Gestão Pública, a partir do surgimento do paradigma burocrático weberiano à emergência da Nova Gestão Pública. Por fim, apresenta as regras estabelecidas para a gestão orçamentário-financeira no cenário brasileiro, discute o ciclo orçamentário instituído pela Constituição Federal de 1988, com as leis de planejamento orçamentário – PPA, LDO e LOA, e analisa a Lei de Responsabilidade Fiscal, que estabelece limites e sanções aos entes federativos relativos ao gasto público com pessoal.

2.1 Tipologias da mudança institucional

Segundo Carneiro (2000, p. 34), pode-se diferenciar em duas grandes abordagens as principais definições de instituição. Uma primeira abordagem se centra nas instituições como regras do jogo, que se identificam como limitações aos indivíduos para que se atinja um melhor funcionamento da sociedade e a diminuição dos custos de transações. A outra foca na relação entre instituições e organizações, em que é proporcionado um ambiente mais estável e previsível, o que influencia diretamente nas preferências dos indivíduos e, conseqüentemente, em seu comportamento. Tratam-se de abordagens complementares, pois, apesar de partirem de enfoques diferentes, não são contraditórias.

A primeira tipologia sobre a mudança institucional em que se baseará a análise é a proposta por DiMaggio (1988) e Jepperson (1991) (apud CARNEIRO, 2000, p. 36). Ela divide em quatro as diferentes naturezas do processo de redesenho institucional. São elas a formação de novas instituições, desenvolvimento institucional, desinstitucionalização e reinstitucionalização.

A formação de novas instituições parte da não existência de um determinado tipo de instituição, representando a introdução de padrões normativos que sirvam de referência à tomada de decisões dos indivíduos de uma sociedade e das relações entre eles. O desenvolvimento institucional parte da existência de uma dada instituição, com seu respectivo aprimoramento, tratando-se, portanto, de uma mudança incremental, sem a verificação de uma ruptura. A desinstitucionalização é o processo inverso do desenvolvimento institucional, em que existe a ruptura com dada instituição, caracterizada pela destruição das regras que ela representa. Por fim, a reinstitucionalização representa a substituição de uma determinada instituição, isto é, caracterizada por uma ruptura, mas com uma posterior ocupação do espaço da instituição que antecede.

A outra tipologia utilizada é aquela definida por Aranha e Filgueiras (2016), que sintetiza uma série de teorias acerca da mudança incremental das instituições. Segundo esta caracterização, as diversas vertentes do institucionalismo chegam a um consenso de que as instituições, em resumo, representam as regras do jogo e que elas importam para os processos desenvolvimento e mudança social. Existem, no entanto, divergências a respeito das causas da mudança institucional, o que faz os autores buscarem uma síntese das diversas teorias para criar um quadro teórico que abarque as diversas perspectivas. De forma geral, assume-se que as instituições têm suas mudanças incrementais motivadas por fatores endógenos e exógenos determinantes às regras do jogo.

Partindo desse ponto, a revisão bibliográfica dos autores busca delimitar quais sejam essas variáveis. Os fatores exógenos de mudança são aqueles relativos às conjunturas críticas e cenário políticos, ligados aos choques externos nas instituições. Os fatores endógenos perpassam pelos elementos organizacionais internos às instituições, determinantes dos comportamentos dos agentes na disputa por recursos.

Esta abordagem parte, portanto, da compreensão que a mudança institucional se dá a partir de uma relação entre os agentes e a estrutura institucional. Os autores atentam, no entanto, que é necessária também uma análise das relações interinstitucionais, havendo a compreensão da existência de uma

dinâmica sistêmica, em que há interdependência entre as diversas instituições participantes de um cenário mais complexo. Isto implica na existência de uma chamada ecologia processual, determinada pelas capacidades internas das organizações do controle da informação, da formação de coalizões com outras organizações e da participação em dinâmicas de cooperação e conflito interinstitucionais. O Quadro 1 sintetiza essa conformação teórica elaborada pelos autores:

Quadro 1 – O processo de mudança institucional

	Fator causal da mudança institucional	Foco analítico do processo de mudança	Explicação da mudança institucional
Variáveis exógenas	Conjunturas críticas, dependência sobre a trajetória	Conjuntura política e institucional mais ampla	Choques externos nas instituições, que desencadeiam mudanças institucionais
Variáveis endógenas	Fatores distributivos de recursos entre os agentes institucionais	Elementos organizacionais internos às instituições	Mudanças organizacionais que implicam mudanças na distribuição de poder entre os agentes e ressignificação dos objetivos e processos institucionais
Variáveis sistêmicas	Interação entre as instituições de um cluster organizacional	Ecologia processual	Formação de coalizões organizacionais, controle da informação, processos de cooperação ou conflito institucional

Fonte: ARANHA; FILGUEIRAS, 2016, p.13

Esta fundamentação terá um grande valor para analisar o processo de mudança institucional que se deu com o estabelecimento da COF, tendo em perspectiva suas variáveis exógenas, sobretudo o cenário fiscal adverso e as leis orçamentárias nacionais que limitam a discricionariedade de atuação da Câmara, e suas variáveis endógenas, fatores sobre os quais a alta gestão do governo têm

controle e que possibilitaram o processo de centralização da decisão sobre a execução orçamentária identificado. Este processo de mudança se deu com a necessidade percebida pelo novo governo, que redistribuiu os recursos de poder dentro da organização da administração pública estadual, concentrando-os em uma instância central, mais especificamente com o objetivo de ter maior controle da gestão da execução dos gastos públicos e, dessa forma, conseguir amenizar o desequilíbrio fiscal pelo qual passa o estado de Minas Gerais.

2.2 Evolução dos paradigmas da estrutura institucional da Gestão Pública

Faz-se necessário uma breve abordagem da caracterização e evolução dos principais paradigmas teóricos da gestão pública, tendo em vista o caráter específico das organizações da administração pública, ao qual se insere a Câmara de Orçamento e Finanças e, de forma mais geral, o poder Executivo do estado de Minas Gerais.

O primeiro paradigma a ser estudado é o paradigma burocrático weberiano, que no início do século XX estabeleceu, de certa forma, o modelo teórico a ser seguido pelos Estados modernos. Ele foi caracterizado a partir da observação das transformações históricas e sociais, que aumentaram a complexidade das funções do Estado que se deram a partir do final do século XIX, que resultaram na modernização dos Estados, convergindo com a ideia de divisão social do trabalho que emergiu com a Revolução Industrial e a subsequente formulação de teorias científicas da administração.

O modelo de administração burocrático weberiano (WEBER, 1982) pressupõe a profissionalização da administração das organizações, sejam elas privadas ou públicas. A adoção deste modelo pelo Estado teria como efeito uma maior racionalização de suas ações se comparado ao modelo de gestão patrimonialista e pessoal que o antecede. As principais características da burocracia definidas por Weber podem ser elencadas em dez pontos:

- a) estrutura de autoridade impessoal;

- b) hierarquia de cargos baseada em um sistema de carreiras altamente especificado;
- c) cargos com claras esferas de competência e atribuições;
- d) sistema de livre seleção para preenchimento dos cargos, baseado em regras específicas e contrato claro;
- e) seleção com base em qualificação técnica (há nomeação e não eleição);
- f) remuneração expressa em moeda e baseada em quantias fixas, graduada conforme o nível hierárquico e a responsabilidade do cargo;
- g) o cargo como a única ocupação do burocrata;
- h) promoção baseada em sistema de mérito;
- i) separação entre os meios de administração e a propriedade privada do burocrata; e
- j) sistemática e rigorosa disciplina e controle do cargo. (ARAGÃO, 1997)

Haveria, portanto, uma separação entre administração e política, sendo a primeira composta por burocratas profissionais concentrados no exercício de suas funções, claramente estabelecidas, enquanto os políticos devem se impor e enfrentar questões pertinentes através da formulação inovações. Os dois grupos, dessa forma, teriam um papel complementar: a partir do estabelecimento de prioridades e diretrizes para enfrentamento de problemas pelos políticos, os burocratas teriam o papel de identificar soluções e implementá-las da forma mais racional possível. (CARNEIRO e MENICUCCI, 2011; ARAGÃO, 1997). A manutenção de um corpo permanente, especializado e familiarizado com a administração pública confere um caráter de maior eficácia ao Estado burocrático, quando comparado aos modelos de administração anteriores.

Apesar das vantagens trazidas pela emergência do modelo burocrático, existem vários pontos negativos que foram sendo notados por diversos autores ao longo do tempo. Estes pontos divergem de perspectivas otimistas quanto à eficiência das ações do Estado burocrático. Estas críticas, como apontam Carneiro e Menicucci (2011), podem ser dívidas em dois conjuntos principais: em um primeiro momento a crítica da escola da Sociologia das Organizações a partir da década de

1930, e posteriormente a crítica da Teoria da Escolha Pública, ou *Public Choice Theory*, com força a partir da década de 1980.

O primeiro conjunto de críticas convergem no sentido de apontar os comportamentos rígidos e ritualistas dos membros das organizações burocráticas. A incapacidade treinada teria sua origem na rigidez dos processos de trabalho, padronizados pela repetição e cumprimento das normas, que se tornariam menos apropriados conforme ocorressem mudanças nas diversas variáveis do sistema e, portanto, limitaria a eficácia da execução do trabalho burocrático. O modelo burocrático se mostra ineficiente principalmente em situações em que se exigem flexibilidade e adaptação. Há também nessa corrente a crítica recorrente quanto à desconsideração das relações informais de trabalho pelo modelo weberiano da burocracia, que são fundamentais para se compreender o funcionamento de uma organização.

Para a presente análise, um ponto muito importante apontado pela Teoria das Organizações é o fato de a burocracia, com sua estrutura fortemente hierarquizada, tender para a centralização da tomada de decisões em agentes que nem sempre conseguem obter as informações necessárias para a decisão que resulte em maior eficiência, o que se soma à diminuição da capacidade de iniciativa de membros de camadas inferiores da organização.

A Teoria da Escolha Pública parte do pressuposto que a burocracia constitui um grupo de interesse, com preferências que podem divergir da vontade geral da sociedade. Além disso, as instituições capazes de constranger as ações da burocracia que fossem contrárias ao interesse público seriam ineficazes em cumprir esse papel, sobretudo pelo aumento da complexidade das ações da administração pública com o crescimento da atuação do Estado com o desenvolvimento do *Welfare State*, o que tornaria mais difícil a obtenção de informações que contribuíssem com a fiscalização da atividade burocrática.

Como se nota, os dois conjuntos teóricos que apontam as disfunções do modelo burocrático weberiano convergem quanto à percepção de ineficiências da administração pública decorrentes de sua adoção. Esta foi a tônica que motivou o

surgimento do movimento que propôs um novo paradigma na gestão pública, o chamado *New Public Management*, ou Nova Gestão Pública. A partir do final da década de 1970, o Estado de Bem-Estar Social se viu em crise, sobretudo com os questionamentos quanto a sua incapacidade de manutenção do equilíbrio fiscal, devido à tendência constante de aumento dos gastos públicos, somado à falta de qualidade dos serviços públicos (ABRUCIO, 1997).

Estes críticos se apoiaram muito nos princípios da *Public Choice Theory* e levaram a uma tendência mundial de governos que executaram reformas de Estado a partir de então, cujo principal objetivo era atender a demanda de aumento da eficiência estatal em respeito aos “pagadores de imposto”. Surgia então a primeira onda identificada com a NPM, que ficou conhecida como gerencialismo puro ou *managerialism*, tendo como representantes emblemáticos os governos Thatcher no Reino Unido e Reagan nos Estados Unidos. As principais intenções dos governos identificados com o gerencialismo eram a adoção de princípios de gestão adotados no setor privado, com um foco na descentralização e aumento da flexibilidade dos gestores. Os esforços mais representativos se deram em uma busca pela economia na administração pública, sobretudo com o corte de gastos em resposta à referida crise do Estado de Bem-Estar Social, que vinha se tornando insustentável financeiramente de acordo com a perspectiva da *public choice*.

As críticas ao gerencialismo puro se deram quanto a sua visão estrita de eficiência, ligada quase exclusivamente à redução de custos, e a desconsideração das peculiaridades do setor público ao tentar transplantar técnicas gerenciais dos setores privados. Em meio a estas questões surge uma nova proposta que também se identifica ao *New Public Management*, o chamado consumerismo. Este trouxe o conceito de qualidade a ser aplicado na gestão pública e aprofundou a busca pela descentralização dos serviços públicos, baseado na ideia de aumento da qualidade conforme a maior proximidade do gestor ao público, considerados como clientes, de forma análoga ao que ocorre nas organizações privadas. Foram tomadas iniciativas que buscavam estabelecer e medir fatores como a satisfação e demanda do público atendido para serem levados em conta na avaliação dos serviços públicos e, conseqüentemente, na tomada de decisões.

Este novo paradigma também recebeu críticas quanto à sua perspectiva de gestão análoga à praticada pelo setor privado. O setor público tem peculiaridades que tornam incompatíveis o princípio de competição entre os prestadores de serviço público buscado pelo consumerismo, bem como o tratamento de consumidor dado ao cidadão, que pela perspectiva crítica, deveria receber tratamento equitativo, conforme sua necessidade. Este tratamento inclusive tenta minimizar a formação de grupos de interesse que agem no sentido de maximizar suas preferências, que nem sempre convergem com o interesse público, principal crítica do *Public Choice*. Aragão (1997, p. 123), aborda este ponto da seguinte forma:

O fato de os consumidores poderem ser organizados também impõe uma lógica perversa. Neste modelo de incentivo à competição, a desigualdade a que são submetidos pode piorar sua posição social, vez que, normalmente, os mais organizados vencem a competição. O interesse público pode estar comprometido, dado que, ao se organizarem, os consumidores exercerão maior pressão sobre os burocratas, os quais, vislumbrando a avaliação a que serão submetidos, render-se-ão ao grupo, de modo a satisfazer-lhes as reivindicações

Em meio a estas considerações surge a terceira e última concepção de modelo de gestão pública do NPM, o *Public Service Orientation*, PSO, que passa a tratar como cidadãos o público-alvo das políticas públicas. Além da equidade do tratamento no serviço público, a tradição do PSO valoriza muito a *accountability*, que impõe aos governos um comprometimento ou responsabilização de suas ações, somado à necessidade de prestação de contas e transparência.

O paradigma do cidadão adotado pelo PSO se difere sensivelmente do paradigma de consumidor, próprio do consumerismo. O primeiro teria como pressuposto a busca da participação do cidadão em todas as fases da provisão do serviço público, não só a do controle, como pressupõe o último (ARAGÃO, 1997). O PSO também busca a descentralização do governo, porém com a perspectiva de que se alcance uma maior participação do cidadão no processo decisório. Além

disso, percebe-se que o PSO é a primeira visão do NPM que se preocupa mais seriamente em considerar as especificidades do setor público.

No entanto, algumas críticas podem ser dirigidas a esta última perspectiva, como a dificuldade da avaliação das políticas públicas quanto sua eficiência, tendo em vista a complexidade do conceito de equidade, posto como prioridade. A questão da descentralização da gestão, que impõe empecilhos à coordenação das políticas em âmbito nacional, também dificulta a amenização das desigualdades regionais.

2.3 O orçamento público, seu ciclo e as regras impostas à gestão orçamentário-financeira

O objetivo desta análise é compreender como funciona a Câmara de Orçamento e Finanças no âmbito da gestão orçamentário-financeira. Desta forma, faz-se necessário apresentar a estrutura institucional a qual se insere o objeto de análise. A atuação da COF está condicionada à legislação nacional, que dispõe sobre as regras de funcionamento da elaboração e execução do orçamento público, que serão discutidas a seguir.

O orçamento público é o principal instrumento de planejamento e execução das finanças públicas. Sanches (1993) o define como “instrumento político para estabelecer parâmetros para a cobrança de tributos, fixar limites para a realização de gastos públicos, definir responsabilidades e articular parte expressiva do sistema de *checks and balances* constituído pela sociedade para controlar o exercício do poder que defere ao Estado”. Através dele é fixada a distribuição de recursos arrecadados pelo Estado entre os diversos órgãos e entidades da administração pública, bem como a destinação destes recursos no que se refere às diferentes ações governamentais executadas por estes órgãos e entidades.

Esta programação da disponibilidade e da utilização dos recursos públicos é determinada por leis específicas, que seguem por sua vez um ordenamento geral que estabelece a estrutura do chamado ciclo orçamentário, que será apresentado em seguida. A participação de diversas instituições neste

processo e a forma como o poder é distribuído através destas regras constituem a definição de responsabilidades e a articulação do sistema de *checks and balances* observados por Sanches.

No caso brasileiro, as atuais regras começaram a ser melhor definidas pela Constituição Federal de 1988, em seu artigo 165. Nele, constam os instrumentos de planejamento do orçamento que devem ser publicados por meio de leis por cada unidade federativa no Brasil são três: Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA). Estes instrumentos conjuntamente constituem-se como a principal estrutura de planejamento orçamentário das unidades da federação.

Antes da Constituição, a Lei Federal 4.320 de 1964 estabeleceu o paradigma das regras orçamentárias a serem seguidas por todos as esferas administrativas do Estado, União, estados e municípios. Alguns princípios orçamentários e normas de contabilidade pública, além de uma estrutura básica do que é a lei orçamentária atual, foram estabelecidos neste momento, permanecendo vigentes até os dias de hoje. Os balanços demonstrativos, que incluem o Balanço Orçamentário, Balanço Patrimonial, Balanço Financeiro e Demonstração de Valores Patrimoniais se tornaram obrigatórios com a lei 4.320, o que busca atender o objetivo da Contabilidade Pública de “evidenciar perante a Fazenda Pública a situação de todos quantos, de qualquer modo, arrecadem receitas, efetuem despesas, administrem ou guardem bens a ela pertencentes ou confiados”, estabelecido pelo artigo 83 da referida lei (XEREZ, 2013, p. 6). Trata-se de um passo importante para garantia de maior transparência na gestão das contas públicas.

Além disso, a Constituição trouxe o estabelecimento de limites mínimos constitucionais para as áreas de educação e saúde, calculados com base na arrecadação. No caso estadual, estes mínimos representam 25% da arrecadação tributária a serem aplicados com a área da educação e 12% com a da saúde. Apesar do lado positivo em forçar os entes federados a aplicarem uma parcela mínima de seus recursos em duas áreas de extrema importância para a população,

esta regra acaba por engessar o orçamento estadual, diminuindo a discricionariedade da aplicação de recursos.

Outro marco regulatório de extrema importância para definição das regras da gestão orçamentário-financeira é a Lei Complementar Federal nº 101, de 4 de maio de 2001. Seu objetivo foi de estabelecer uma regulamentação das contas públicas, de modo a submeter os agentes públicos responsáveis ao cumprimento de regras que garantissem uma gestão dos recursos orçamentários mais equilibrada e responsável, motivo pelo qual ficou conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Ela também cumpriu o papel de regulamentar os dispostos nos artigos 163 e 165 da Constituição, referente as normas das finanças públicas nacionais, o que representou um novo paradigma institucional nesta área.

A seguir, serão apresentadas as principais características do ciclo orçamentário e dos instrumentos de planejamento citados, bem como efeitos importantes das regras estabelecidas pela LRF na gestão orçamentário-financeira dos estados.

2.3.1 Os instrumentos de planejamento e o ciclo orçamentário

O PPA é tido como um instrumento de planejamento de médio prazo, pois compreende um período de quatro anos, contados a partir do segundo ano de mandato do governo que o edita até o primeiro ano do mandato seguinte. Trata-se de uma lei de iniciativa do poder Executivo, que a envia para o Legislativo, que deve apreciá-la e aprová-la. Segundo o artigo 165 da Constituição, seu objetivo é estabelecer diretrizes, metas e objetivos da administração pública, de forma regionalizada, para as despesas de capital e as despesas decorrentes de programas de duração continuada. Em Minas Gerais recebe especificamente o nome de Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG). O PPA, dessa forma, tem como função organizar as ações do governo em programas, cujos objetivos são definidos por metas estabelecidas para cada exercício, quantitativa e qualitativamente. Além disso, define critérios gerais de planejamento e estratégias a serem seguidos, as diretrizes de governo.

Portanto, o PPA funciona como um alicerce para a definição das demais leis de planejamento orçamentário, compreendendo um período de vigência maior e apresentando regras mais gerais para a elaboração dos outros instrumentos. De certa maneira, ele força os atores políticos a estabelecerem um planejamento mais coerente das ações e investimentos do governo ao longo destes quatro anos, de forma que os orçamentos de cada ano tenham uma maior relação de nexos entre si.

A LDO, como o próprio nome sugere, também estabelece diretrizes para a elaboração do orçamento. Ela é referente a um exercício financeiro, um ano, e também é de iniciativa do poder Executivo e deve ser aprovada pelo Legislativo. Ela deve compreender, segundo o mesmo artigo 165 da carta magna, metas e prioridades da administração pública, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientações para elaboração da lei orçamentária anual, a disposição das alterações na legislação tributária e a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento. Além destas funções dispostas pela constituição, a Lei Complementar nº 101, de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal, também estabeleceu que a LDO deve dispor também de temas como o equilíbrio entre receitas e despesas, relatórios de metas e riscos fiscais, critérios e formas de limitação de empenho, normas relativas ao controle dos custos e avaliação dos resultados dos programas e regras para transferências de recursos a entidades públicas e privadas.

A LRF também fez com que a LDO passasse a trazer os anexos de metas fiscais e riscos fiscais. O anexo de metas fiscais estabelece as metas anuais das receitas e despesas, resultados primário e nominal e montante da dívida pública para o exercício financeiro a que se refere e para os dois subsequentes. Este anexo também contém:

Art. 4º § 2º O Anexo conterá, ainda:

I - avaliação do cumprimento das metas relativas ao ano anterior;

II - demonstrativo das metas anuais, instruído com memória e metodologia de cálculo que justifiquem os resultados pretendidos,

comparando-as com as fixadas nos três exercícios anteriores, e evidenciando a consistência delas com as premissas e os objetivos da política econômica nacional;

III - evolução do patrimônio líquido, também nos últimos três exercícios, destacando a origem e a aplicação dos recursos obtidos com a alienação de ativos;

IV - avaliação da situação financeira e atuarial:

a) dos regimes geral de previdência social e próprio dos servidores públicos e do Fundo de Amparo ao Trabalhador;

b) dos demais fundos públicos e programas estatais de natureza atuarial;

V - demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita e da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado. (BRASIL, 2000)

Já o anexo de riscos fiscais da LDO deve conter avaliação dos passivos contingentes e demais riscos com potencial de afetar as contas públicas, incluindo o planejamento das medidas a serem tomadas caso estes riscos se concretizem.

Por fim, a Lei Orçamentária Anual estabelece de fato o orçamento para o exercício seguinte, como se viu, baseado nos critérios estabelecidos por PPA e LDO. Este orçamento, de acordo com a Constituição, se divide em três partes: o orçamento fiscal, referente aos três poderes, fundos e programas dos órgãos e entidades da administração direta e indireta; orçamento da seguridade social, que abrange as despesas referentes à saúde, previdência social e assistência social; e orçamento de investimento das empresas. A LRF trouxe novas regras também à elaboração da LOA, a destacar: a necessidade de compatibilidade com o disposto no PPA e na LDO; presença de demonstrativo da compatibilidade da programação orçamentária com os objetivos e metas do anexo de metas fiscais da LDO; presença de reserva de contingência, cuja forma de utilização e montante devem estar dispostos na LDO; presença de todas as despesas com dívida e as respectivas receitas que as financiarão.

Assim, a nova constituição trouxe, com o estabelecimento do PPA, LDO e LOA, um novo paradigma importante na gestão orçamentário-financeira das contas públicas, reforçando o aspecto do planejamento na elaboração do orçamento.

A partir da apresentação destes três instrumentos de programação orçamentária descritos, foca-se agora na discussão ciclo orçamentário, isto é, do processo dinâmico que compreende desde a elaboração destas leis ao controle e avaliação da execução do orçamento. As quatro grandes fases que compreendem este processo são: elaboração, aprovação, execução e controle.

A elaboração do orçamento vai além da fixação de valores da arrecadação e da despesa destinada a execução dos programas, ela envolve a própria formulação destes programas, a partir da definição de problemas e necessidades da população e as formas de intervenção para se atingir um objetivo claro. Como já foi discutido, a fase de elaboração envolve também a estipulação de metas, o que se relaciona diretamente com a última fase do ciclo, que é a avaliação da execução das ações contidas no orçamento.

A fase de aprovação do orçamento é o momento em que as propostas de lei são encaminhadas ao poder Legislativo, que as avalia, revê as estimativas de receita e propõe emendas que modificam o programa de trabalho. Com a aprovação da câmara legislativa, o documento é encaminhado para sanção pelo chefe do poder Executivo.

Na terceira fase, da execução, os programas são finalmente realizados pelas unidades administrativas do governo. De acordo com Sanches (1993), um trabalho parcial de avaliação pode ser identificado nessa fase, principalmente por meio de mecanismos de controle interno dos órgãos e entidades e das inspeções das instituições de controle externo.

Por fim, a fase de controle, que ocorre em parte ao longo da fase anterior, avalia a execução orçamentária. Esta fase tem a participação de entidades como o Tribunal de Contas e do poder Legislativo, que avaliam a legalidade do processo de execução, bem como dos órgãos centrais de planejamento e coordenação e os

setores das unidades administrativas, que não só conferem se a execução se deu conforme o planejamento, mas também se baseiam na experiência da execução orçamentária em questão para pensar o planejamento do orçamento seguinte, reiniciando assim o ciclo.

Tendo em perspectiva a diferença temporal nas datas limite de aprovação três diferentes leis, o ciclo orçamentário pode ser destrinchado em mais fases, como proposto por Sanches (1993, p. 59):

- formulação do planejamento plurianual, pelo Executivo;
- apreciação e adequação do plano, pelo Legislativo;
- proposição de metas e prioridades para a administração e da política de alocação de recursos pelo Executivo;
- apreciação e adequação da LDO, pelo Legislativo;
- elaboração da proposta de orçamento, pelo Executivo;
- apreciação, adequação e autorização legislativa;
- execução dos orçamentos aprovados;
- avaliação da execução e julgamento das contas.

Esta perspectiva do ciclo orçamentário leva em conta os respectivos processos de elaboração e aprovação de cada uma das leis, tendo em vista o caráter sequencial entre elas previsto pela Constituição. Ela é muito relevante, portanto, para um entendimento mais detalhado dos processos gerais de elaboração, aprovação, execução e controle orçamentários no caso brasileiro. Isto porque cada uma das oito fases “possui ritmo próprio, finalidade distinta e periodicidade definida” (SANCHES, 1993, p. 60), fatores importantes a serem considerados em uma análise mais minuciosa da dinâmica do ciclo orçamentário.

2.3.2 A Lei de Responsabilidade Fiscal e seus efeitos sobre a gestão orçamentário-financeira dos estados

Além das determinações expostas anteriormente, relativas ao processo de elaboração dos instrumentos de planejamento do ciclo orçamentário, a Lei de Responsabilidade Fiscal de 2000 estabelece sanções aos entes federados em caso

de descumprimento da norma e imputa crime aos agentes públicos no caso de administração imprudente, que cause risco à sustentabilidade financeira do ente.

Seus principais efeitos sobre a gestão orçamentário-financeira analisados neste trabalho são os limites estabelecidos ao gasto com pessoal e as respectivas sanções com a ultrapassagem dos mesmos.

O gasto com pessoal é definido pelo artigo 18 da lei, que inclui:

somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência. (BRASIL, 2000)

O cálculo do limite, que deve ser realizado a cada quadrimestre, é definido pelo total da despesa com pessoal sobre a Receita Corrente Líquida, em que são deduzidas transferências, contribuições previdenciárias e a dedução da receita do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb. Os artigos 19 e 20 estabelecem que o limite para os estados é de 60%, sendo 49% do total para o Poder Executivo.

As sanções se aplicam a partir da ultrapassagem de 95% do valor do Limite Máximo, o chamado Limite Prudencial, quais sejam:

Art. 22. Parágrafo único. Se a despesa total com pessoal exceder a 95% (noventa e cinco por cento) do limite, são vedados ao Poder ou órgão referido no art. 20 que houver incorrido no excesso:

I - concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo os derivados de sentença

judicial ou de determinação legal ou contratual, ressalvada a revisão prevista no inciso X do art. 37 da Constituição;

II - criação de cargo, emprego ou função;

III - alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;

IV - provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança;

V - contratação de hora extra, salvo no caso do disposto no inciso II do § 6o do art. 57 da Constituição e as situações previstas na lei de diretrizes orçamentárias. (BRASIL, 2000)

Caso seja ultrapassado o Limite Total por três quadrimestres consecutivos, as sanções são ainda mais graves:

Art. 23 § 3o Não alcançada a redução no prazo estabelecido, e enquanto perdurar o excesso, o ente não poderá:

I - receber transferências voluntárias;

II - obter garantia, direta ou indireta, de outro ente;

III - contratar operações de crédito, ressalvadas as destinadas ao refinanciamento da dívida mobiliária e as que visem à redução das despesas com pessoal. (BRASIL, 2000)

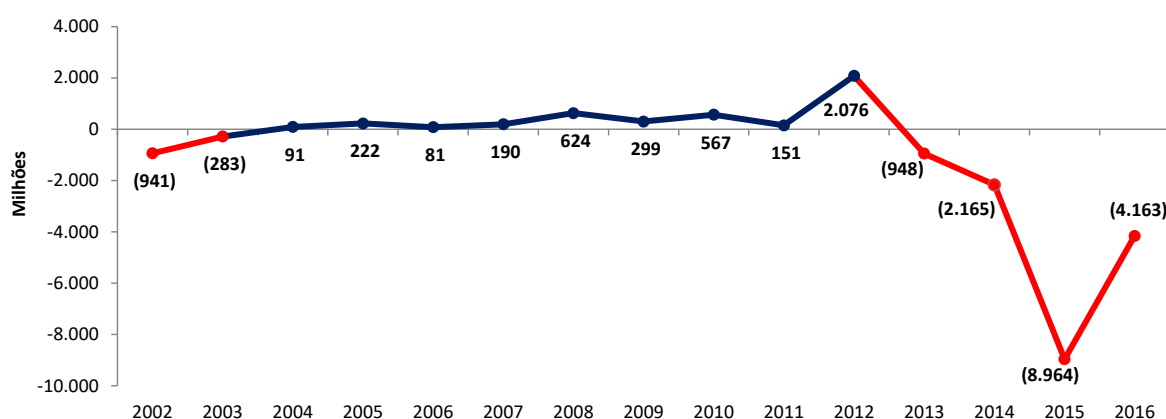
Como se nota, é de extrema importância o controle da despesa com pessoal pela autoridade governamental. Isto porque as sanções listadas no artigo 23 da LRF atingem ainda mais a capacidade financeira do ente, prejudicando a própria autonomia da gestão orçamentário-financeira.

3 TRAJETÓRIA RECENTE DA GESTÃO ORÇAMENTÁRIO-FISCAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Esta seção traça um panorama da evolução da execução orçamentário-fiscal em Minas Gerais, no período entre 2002 e 2016 tendo, como principal objetivo, caracterizar o contexto fiscal em que se deu a implementação da Câmara de Orçamento e Finanças. Em outras palavras, pretende-se investigar motivos no âmbito da conjuntura fiscal que levaram à consolidação de seu desenho institucional, que será apresentado de forma mais detalhada na próxima seção.

A trajetória do resultado fiscal no período é apresentada no Gráfico 1. Trata-se do resultado orçamentário, que representa a diferença entre receita e despesa do governo estadual, incluindo receitas de operações de crédito e despesas com serviço da dívida.

Gráfico 1 - Resultado Fiscal de Minas Gerais no período 2002-2016



Fonte: Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Qualidade do Gasto.

Nota-se que nos dois primeiros anos do período analisado o estado incorreu em déficit, que foi revertido a partir dos anos seguintes, e entre 2004 e 2012 o resultado fiscal manteve-se positivo, porém sem que houvesse grandes variações, com exceção do último ano, 2012, em que se observa um superávit na casa dos R\$ 2 bilhões. Entre os anos de 2013 e 2015, o estado volta a apresentar déficits crescentes, atingindo quase R\$ 9 bilhões. No ano de 2016, o resultado também é

negativo, porém com melhora em comparação ao último, reduzindo a quase metade do resultado anterior, R\$ 4,16 bilhões.

Oliveira e Gontijo (2012) apontam que, apesar da grande promoção da política do “Choque de Gestão” pelo governo Aécio Neves, que mostrava o sucesso do déficit zero demonstrado no Gráfico 1, a saúde das contas públicas estaduais não teria tanta consistência. O Plano Plurianual de Ação Governamental – 2004 - 2007 projetou resultados orçamentários negativos até 2006, com superávit previsto somente em 2007, tendo em vista os seguidos resultados negativos dos anos anteriores ao governo. Assim, a reversão do déficit já em 2004 teria sido uma surpresa até para o planejamento inicial do governo.

A política do “Choque de Gestão” foi publicizada como resultado de um grande esforço do governo estadual no corte de gastos para atingir o equilíbrio fiscal e, de fato, houve queda real de 3,1% das despesas correntes no primeiro ano de governo. No entanto, os autores argumentam que o cenário macroeconômico favorável a partir de 2004 foi o principal fator que favoreceu a melhora dos resultados fiscais orçamentários a partir de então. A receita corrente líquida teve variação real acima de 10% já em 2004 e 2005 (OLIVEIRA; GONTIJO, 2012, p. 86).

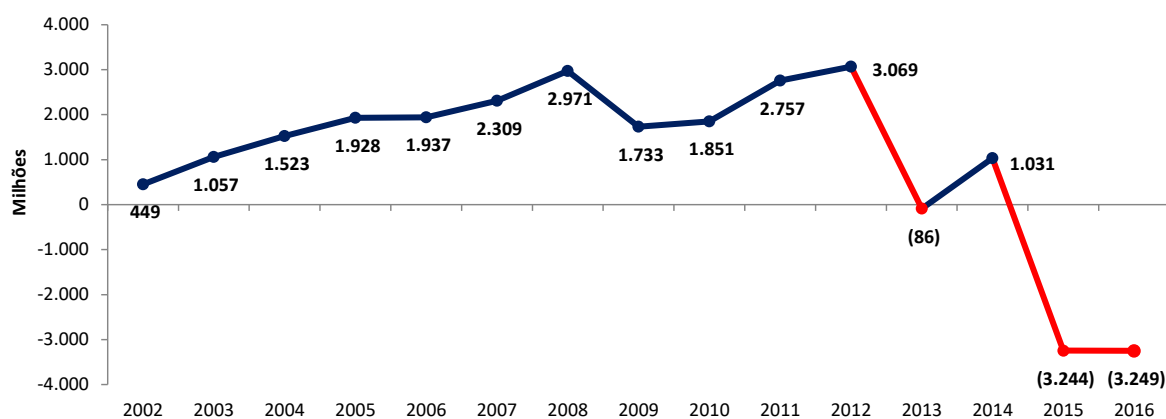
Cabe destacar que o resultado acima da média, em 2012, é explicado em grande medida pelo ingresso de recursos provenientes de operações de crédito, que resultou em despesa orçamentária já no ano seguinte, contribuindo para o déficit apresentado após nove exercícios de superávit. Somada a isso, a queda na arrecadação tributária, provocada em grande parte pela crise financeira que atingiu o Brasil a partir de 2014, influenciou no crescimento do déficit até o ano de 2015.

A variação na folha de pagamento do executivo estadual foi outro ponto apontado que teria influenciado negativamente no crescimento do déficit público, devido aos “aumentos sucessivos e escalonados concedidos ainda na gestão anterior e a expansão do teto do funcionalismo público” (SEPLAG, 2017).

Uma forma de aprofundar a análise da trajetória fiscal do governo estadual no mesmo período é analisa-la sob outro prisma, o do Resultado Primário,

que é a diferença entre a receita estadual, descontadas as novas operações de crédito, e as despesas menos os juros nominais incidentes sobre a dívida líquida interna e externa, que pode ser vista no Gráfico 2. O resultado positivo nessa conta indica a capacidade que o estado teve em poupar para amortizar sua dívida.

Gráfico 2 - Resultado Primário de Minas Gerais no período 2002-2016



Fonte: Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Qualidade do Gasto.

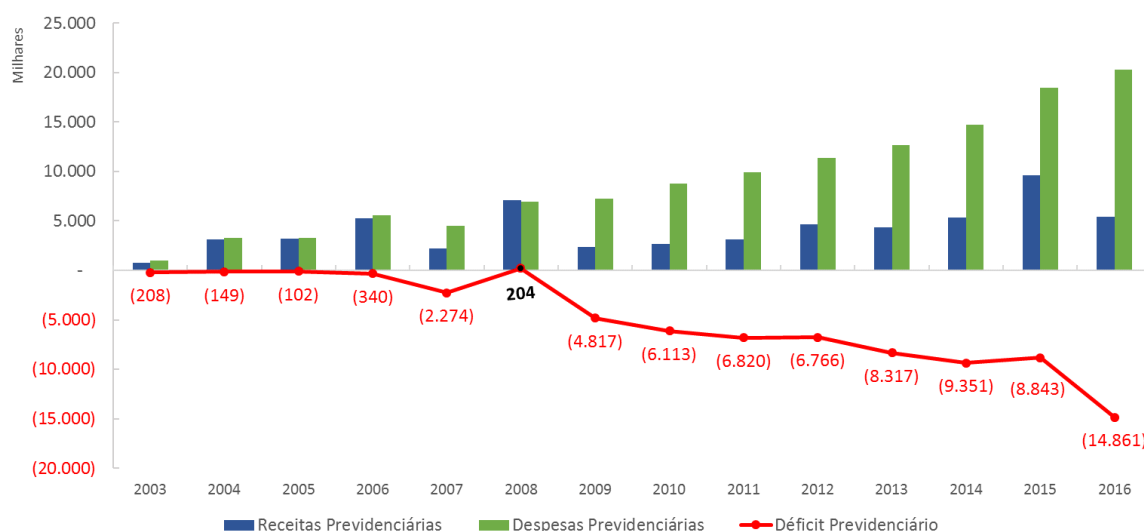
Observando o Gráfico 2, nota-se que houve aumento constante dos superávits primários do governo estadual de 2002 a 2008, de R\$ 449 milhões no início do período a R\$ 2,971 bilhões no final. Trata-se de um resultado muito positivo, que demonstra, portanto, o aumento da capacidade do governo estadual em abater sua dívida pública e, conseqüentemente, os gastos orçamentários de seus encargos. Este crescimento foi interrompido no ano seguinte por conta da crise financeira internacional, que prejudicou a arrecadação em Minas Gerais, mas o resultado se manteve positivo até o ano de 2012.

No entanto, mesmo com um Resultado Primário positivo nos anos em questão, Oliveira e Gontijo (2012) demonstram, através da análise do Resultado Nominal, que considera os encargos da dívida não pagos, que houve seguidos déficits nessa conta. Esta postergação do pagamento da dívida, implicando no seu aumento, contraria a ideia propagada de equilíbrio fiscal, ou déficit zero, o que provoca efeitos contrários ao que se espera com os crescentes superávits primários.

Os anos de 2015 e 2016 foram os piores em termo de Resultado Primário, com a manutenção do tamanho do valor do déficit. Isso ocorreu mesmo havendo melhora da receita, em 2016, com uma variação positiva real da arrecadação de 4,01% em relação ao exercício anterior (SEPLAG, 2017).

Um dos principais motivos apontados pelo aumento do déficit estadual, para além da queda sucessiva na arrecadação, seria o aumento sensível do déficit previdenciário, como mostra o Gráfico 3.

Gráfico 3 – Trajetória do Resultado Previdenciário Anual – Minas Gerais – 2003 - 2016



Fonte: Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Qualidade do Gasto.

Como fica claro com a trajetória do déficit, a partir de 2009, seus valores cresceram enormemente, superando os valores encontrados nos resultados fiscais analisados anteriormente. O Gráfico 3 deixa evidente que o motivo do aumento desse déficit é o crescimento destoante das despesas previdenciárias frente ao das receitas. São diversos os motivos citados, entre eles:

(...) aspectos como o passivo de direitos adquiridos historicamente sem a correspondente contribuição pelos beneficiários, demografia (longevidade, população economicamente ativa, taxa de natalidade, etc.), transição de

regimes (benefício definido e contribuição definida), alíquotas e previdência complementar. (SEPLAG, 2017)

Comparando-se os déficits orçamentário e previdenciário, pode-se observar que, descontado o resultado da previdência estadual, a situação fiscal seria outra, como demonstra a Tabela 1:

Tabela 1 – Resultado Fiscal x Resultado Previdenciário – Minas Gerais – 2013 - 2016

Ano	Resultado Fiscal (A)	Resultado Previdenciário (B)	Projeção: Resultado Fiscal descontado o Resultado Previdenciário (A - B)
2013	(948.083)	(8.317.183)	7.369.100
2014	(2.165.489)	(9.350.543)	7.185.055
2015	(8.964.182)	(8.842.992)	(121.190)
2016	(4.163.390)	(14.860.680)	10.697.290

Fonte: Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão. Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Qualidade do Gasto.

O déficit orçamentário seria negativo somente em 2015, ainda que bem mais suave. De forma análoga, os superávits fiscais alcançados desde 2009, quando o déficit previdenciário aumentou sensivelmente, seriam bem mais expressivos.

A manutenção dessa trajetória aponta para um cenário insustentável, com efeitos muito perigosos para a saúde fiscal do governo estadual, que deverá recorrer a dívidas para financiar os seguidos déficits, e sua capacidade de execução de políticas públicas. Mesmo com crescimento das outras receitas, decorrente de aumento da atividade econômica, por exemplo, e conseguindo se atingir uma situação de equilíbrio fiscal, é muito provável que as despesas previdenciárias ocuparão uma parcela cada vez maior do orçamento estadual, atingindo, de fato, o montante de recursos destinados à execução das políticas públicas. Além disso, estas despesas compõem o gasto com pessoal para cálculo do limite da LRF, cujos efeitos já foram discutidos.

É nesse cenário que a Câmara de Orçamento e Finanças foi instituída, sendo a principal instância de deliberação acerca da política orçamentário-financeira de Minas Gerais, com um objetivo imediato de exercer controle sobre o aumento dos gastos do Estado, com propósito de se aproximar novamente as finanças estaduais do equilíbrio financeiro. Seu processo de implementação e funcionamento será discutido a seguir.

4 ESTRUTURA E DINÂMICA DE FUNCIONAMENTO DA CÂMARA DE ORÇAMENTO E FINANÇAS

A Câmara de Orçamento e Finanças foi criada pela lei estadual 21.693, de 26 de março de 2015, juntamente com o Colegiado de Planejamento e Gestão Estratégica (CPGE) e a Câmara de Coordenação de Empresas Estatais (CCEE), alterando a lei delegada 180 de 2011 e substituindo a estrutura que a antecede, composta pela Câmara de Coordenação Geral, Planejamento, Gestão e Finanças (CCGPGF), a Junta de Programação Orçamentária e Financeira (JPOF) e o Comitê de Governança Corporativa. O Decreto Estadual 46.804, de 21 de julho de 2015, que estabeleceu as competências das novas instâncias, também definiu, através do seu artigo 25, que as competências da CCGPGF e da JPOF não tratadas por este documento seriam absorvidas pela COF e as competências do Comitê, da mesma forma, pela CCEE.

Assim, em um primeiro momento, o que se teve foi uma estrutura semelhante à anterior, composta por três instâncias de deliberação, encabeçadas pelo CPGE. Este, que segundo o Decreto Estadual 46.804/2015, tinha por finalidade “coordenar e integrar as decisões estratégicas de governo, a ação governamental, as diretrizes para o planejamento, a modernização institucional e a gestão governamental” e “deliberar sobre decisões estruturantes quanto a política de pessoal” (MINAS GERAIS, 2015a), mais especificamente, quanto à política remuneratória, realização de concursos públicos e realização de contratação temporária. Sua composição foi disposta pelo artigo 4º do decreto:

Art. 4º O CPGE tem a seguinte composição:

- I – Secretário de Estado de Planejamento e Gestão, que o presidirá;
- II – Secretário de Estado de Governo;
- III – Secretário de Estado de Casa Civil e de Relações Institucionais;
- IV – Secretário de Estado de Fazenda;
- V – Controlador-Geral do Estado;
- VI – Advogado-Geral do Estado. (MINAS GERAIS, 2015a)

Mesmo com uma posição hierarquicamente superior na estrutura das instâncias de governança recém-criadas, pode-se afirmar que, desde a definição de suas competências, o CPGE não cumpriu um papel central na tomada de decisões relativas à gestão orçamentária e financeira. Segundo artigo 5º do referido decreto, o Colegiado deliberaria sobre diretrizes e medidas para a administração pública que não demandassem análise de cunho orçamentário e financeiro e medidas cujo impacto demandasse decisão circular conjunta dos titulares dos órgãos centrais de governo (MINAS GERAIS, 2015a). De fato, foi a Câmara de Orçamento e Finanças que assumiu desde o início esta centralidade, com uma definição bem mais ampla de suas finalidades, competências e atribuições e além disso, como citado anteriormente, absorveu as competências da CCGPGF não dispostas pela nova legislação.

O Decreto nº 46.289, de 31 de julho de 2013, que dispõe sobre controle do gasto público estabeleceu diretrizes para contenção de uma série de despesas e, apesar de ter sofrido várias alterações, continua vigente. Ele suspende algumas despesas dos órgãos e entidades do Poder Executivo, tais quais aquisição de passagens aéreas e diárias com viagens internacionais, participação em cursos e congressos e contratação e renovação de serviços de consultorias, em que as exceções deveriam ser solicitadas junto à CCGPGF (MINAS GERAIS, 2013). Com os efeitos do decreto 46.804/2015, a COF absorve a competência de autorização dessas despesas excepcionais, que se tornam uma matéria importante, regulado por outras normativas, que serão discutidas posteriormente.

Composta inicialmente pelos Secretários e Secretários Adjuntos de Estado de Planejamento e Gestão e de Fazenda, a COF tem por finalidade apoiar o Governador na condução da política orçamentário-financeira estadual e deliberar sobre sua execução, nas temáticas: I - administração de pessoal; II - orçamento e finanças; III - medidas para controle do gasto público; IV - operações de crédito; V - temáticas gerenciais; e VI - convênios (MINAS GERAIS, 2015a). Nota-se que, mesmo estando o CPGE limitado a deliberar, principalmente, sobre a política de pessoal, a COF também engloba esta matéria no rol de suas competências. Este fato aumenta ainda mais a centralidade da Câmara no âmbito da gestão orçamentário-financeira, tendo em vista a conjuntura que o governo estadual

enfrenta desde a criação dessas instâncias, isto é, de uma crise fiscal cujas consequências envolvem o cumprimento dos limites com despesa de pessoal estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal e as suas conseqüentes sanções.

Na perspectiva do ciclo orçamentário, portanto, a COF, no exercício de suas atribuições, se insere sobretudo no papel de gerir a execução orçamentária, autorizando ou não o aumento de gastos previstos no orçamento, solicitado por diversos motivos pelos órgãos e entidades da administração pública estadual.

As atribuições da COF foram inicialmente detalhadas pelo artigo 9º do Decreto 46.804/2015. Elas são divididas por seis incisos correspondentes às áreas temáticas citadas anteriormente. Todos eles se iniciam com o termo “responder consultas e deliberar”, demonstrando o papel de apoio da COF às decisões do CPGE, além de seu caráter deliberativo.

Todo o processo de estruturação destas novas instâncias deliberativas pode ser enquadrado no tipo de redesenho institucional “reinstucionalização” no âmbito do governo estadual, conforme a tipologia de DiMaggio (1988) e Jepperson (1991). O que houve foi uma verdadeira ruptura das instituições presentes anteriormente, mas com a ocupação de seu lugar, o que inclui a absorção de competências pelas novas instâncias. Esta ruptura pode ser melhor exemplificada pela mudança sensível dos processos praticados pela administração estadual, que deve se reportar mais frequentemente às novas instâncias com o aumento dos objetos de deliberação por elas.

Se considerarmos o âmbito das instituições nacionais, no entanto, não há mudança institucional, uma vez que as leis relativas às finanças públicas não sofreram efeitos com a criação das instâncias, e permanecem devendo ser cumpridas pelo estado.

4.1 Estrutura atual da Câmara de Orçamento e Finanças e seus marcos normativos

A estrutura estabelecida durou pouco mais de um ano, quando, em 16 de novembro de 2016, o Decreto Estadual nº 47.077 (MINAS GERAIS, 2016a) estabeleceu que tanto o CPGE quanto a Câmara de Coordenação de Empresas Estatais e o Conselho Gestor de Parcerias Público-Privadas teriam suas competências e atribuições absorvidas pela COF. A CCEE era também uma instância de consulta e deliberação acerca das empresas estatais estaduais e já havia sido assimilada pela COF pouco antes, através da lei que estabeleceu a nova estrutura orgânica da administração pública estadual, a Lei 22.257, de 27/07/2016 (MINAS GERAIS, 2016c). Assim, com esse processo de centralização, a COF perde seu papel consultivo e se torna a principal instância de deliberação no âmbito da gestão orçamentária, financeira e patrimonial do Poder Executivo estadual.

É importante ressaltar que o CPGE, em pouco mais de quatorze meses de funcionamento, teve somente duas reuniões realizadas, mesmo com a previsão de ocorrência de reuniões ordinárias bimestrais, conforme disposto por seu decreto de competências. Isto implicou em que a grande maioria das decisões fosse tomada *ad referendum*, isto é, assinadas pelo Secretário de Estado de Planejamento e Gestão, seu presidente. Assim, a pluralidade da presença das autoridades centrais, determinada pela composição do Comitê, foi de certo modo esvaziada com a centralização da tomada de decisão nas mãos da presidência, o que também foi indicativo da dificuldade em se reunir todos os membros.

Não obstante, a COF, cujas reuniões ordinárias estavam previstas para ocorrer mensalmente num primeiro momento, tiveram certa inconstância, mas foram bem mais frequentes, incluindo a ocorrência de reuniões extraordinárias temáticas. Mesmo assim, devido à imensa quantidade de pleitos enviados à Câmara, a grande maioria das decisões também foi tomada por meio de *ad referendum*. Assim, nota-se que havia uma grande centralização das decisões destas duas instâncias na figura do titular da SEPLAG, que as presidia. A decisão de concentrar as competências em uma só instância, cujo funcionamento anterior se deu de forma mais regular, é lógica e aumenta a possibilidade de que mais decisões sejam discutidas em reunião.

É importante observar, para além da absorção das competências das três instâncias pela COF, as demais mudanças trazidas pelo decreto 47.077/2016. A primeira delas é a nova composição da COF:

Art. 6º - A COF será composta por:

I - membros permanentes:

- a) Secretário de Estado de Governo;
- b) Secretário de Estado de Casa Civil e de Relações Institucionais;
- c) Secretário de Estado de Planejamento e Gestão;
- d) Secretário de Estado de Fazenda;

II - representantes dos Comitês Executivos, quando convidados.

(...)

§ 2º - A presidência da COF será exercida alternadamente entre seus membros permanentes.

§ 3º - O mandato de Presidente valerá por seis meses, admitida uma recondução.

§ 4º - As reuniões ordinárias da COF ocorrerão quinzenalmente.

(MINAS GERAIS, 2016a)

A inclusão dos titulares da SEGOV e SECCRI é o primeiro ponto a se destacar nesta mudança, indicando um aumento da importância estratégica dessa instância e da política orçamentário-financeira. Outro ponto importante, é o aumento da frequência das reuniões, que passam a ocorrer quinzenalmente. Por fim, a norma estipula alternância na presidência, o que demonstra por sua vez uma equidade, ao menos formal, dos membros permanentes que compõem a COF. No entanto, após a primeira troca da presidência, o Secretário de Planejamento e Gestão continuou assinando as decisões *ad referendum*.

Também foi acrescentada à composição da COF a figura dos comitês executivos, “grupos consultivos de acompanhamento, operacionalização e execução, em caráter permanente ou temporário, com o objetivo de subsidiar as decisões da COF em temas específicos, observadas as diretrizes da Câmara” (MINAS GERAIS, 2016a). São compostos pelos membros permanentes da COF e titulares de órgãos e entidades do Poder Executivo de áreas afetas aos temas destes comitês. A presença destes órgãos serve de apoio às decisões da Câmara

sem que, de fato, detenham poder de deliberação. Contribuem, portanto, para facilitar a decisão da COF em temáticas muito específicas, em que se necessita informações mais especializadas.

Os comitês só foram formalizados através da Resolução COF nº 1, de 21 de dezembro de 2016, atualizada pela Resolução COF nº 1, de 17 de fevereiro de 2017, quais sejam: o Comitê Executivo de Gestão de Pessoas, o Comitê Executivo de Execução Financeira, o Comitê Executivo de Obras e o Comitê Executivo de Parcerias Público-Privadas (MINAS GERAIS, 2017a). Trata-se, portanto, de instâncias consultivas acerca dos temas mais sensíveis no que se refere à gestão orçamentário-financeira. São relativas às áreas com uma enorme destinação de recursos orçamentários e, como no caso da gestão de pessoas, condicionadas à Lei de Responsabilidade Fiscal, cujas sanções podem comprometer o funcionamento da administração pública.

Com o novo decreto, a COF manteve sua competência fundamental de definição de diretrizes e estratégias para condução das políticas orçamentárias e financeiras, sendo acrescentada a política patrimonial, bem como novas temáticas:

Art. 3º - A COF tem como competência prestar apoio ao Governador na definição de diretrizes e estratégias de governo para a condução das políticas orçamentária, financeira e patrimonial, especialmente em relação aos seguintes temas:

I - administração de pessoal;

II - orçamento e finanças;

III - operações de crédito;

IV - parcerias público-privadas;

V - obras;

VI - matérias afetas a órgãos, entidades, sociedades de economia mista e empresas controladas direta ou indiretamente pelo Estado e que sejam dependentes, nos termos do inciso III do art. 2º da Lei Complementar Federal nº 101, de 4 de maio de 2001. (MINAS GERAIS, 2016a)

Como se nota, foram incorporadas as temáticas das parcerias público-privadas no inciso IV, herdada do Conselho Gestor de Parcerias Público-Privadas, e das empresas públicas no inciso VI, da CCEE. Foram mantidos os incisos I, II e III: administração de pessoal; orçamento e finanças; e operações de crédito, respectivamente. Além disso, a temática obras foi acrescida às novas competências.

O artigo 4º do decreto 47.077/2016 delimita as atribuições da COF, detalhando cada uma das temáticas de competência da COF, de forma semelhante ao que o determinou o decreto 46.804/2015 em seu artigo 9º, denominando-as de competências. A seguir, essas atribuições serão discutidas mais extensivamente, comparando-as com o que havia no decreto que as antecedeu:

a) Atribuições relativas à política de pessoal:

I - deliberar sobre a política de gestão de pessoas, especialmente relacionada a:

- a) evolução dos gastos com pessoal;
- b) diretrizes de administração de pessoal;
- c) políticas que possam implicar impacto orçamentário-financeiro ao Estado, com destaque para planos de carreira e remuneração;
- d) movimentação e afastamento de servidores;
- e) concursos públicos e contratações temporárias;
- f) políticas de cargos, gratificações e funções;
- g) política de estágio;
- h) política geral para a concessão de benefícios; (MINAS GERAIS, 2016a)

As definições das responsabilidades da COF quanto à política de pessoal são bem extensas. Atribuem à COF a deliberação sobre basicamente todos os atos que tenham o potencial de gerar algum impacto sobre a folha de pessoal do Poder Executivo estadual. Isto reflete a necessidade de controle minucioso da evolução dos gastos com pessoal identificada pela alta gestão do Executivo estadual, frente à condição do alcance do limite prudencial estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal nesta rubrica, identificado desde o 2º quadrimestre de 2015 pelo Relatório de Gestão Fiscal elaborado pela Secretaria de Estado da Fazenda.

Em relação ao disposto no decreto anterior, todas as atribuições foram mantidas e foram ainda acrescentadas as matérias relativas às políticas de estágio e de concessão de benefícios, esta última presente em outro inciso (do decreto anterior). Portanto, não se abriu mão de nenhuma das responsabilidades acerca da política de pessoal atribuídas à COF, e sim, pelo contrário, houve um pequeno aumento delas.

b) Atribuições relativas a orçamento e finanças:

II - deliberar sobre a política orçamentária, financeira e patrimonial do Estado, especialmente em relação a:

a) definição de diretrizes para:

1. a sustentabilidade fiscal;
2. a elaboração da proposta de Lei de Diretrizes Orçamentárias, da Lei Orçamentária Anual, da Proposta de Plano Plurianual de Ação Governamental e suas revisões, do decreto anual de programação orçamentária e financeira, do decreto de encerramento do exercício financeiro e demais instrumentos afetos à matéria;
3. a realização de despesas relacionadas a temáticas específicas, a serem regulamentadas por meio dos instrumentos previstos no art. 2º;
4. a realização de despesas com investimentos;
5. a celebração de convênios de entrada de recursos e instrumentos congêneres, inclusive sobre a concessão de declaração de contrapartida e alterações nos valores aprovados;
6. a execução de despesas no âmbito da política de frotas do Estado;

b) alteração das despesas totais previstas no decreto de programação orçamentária e financeira, bem como remanejamentos entre grupos de despesas;

c) gestão patrimonial relativa a cessão de uso de imóveis, doações e outras formas de utilização do patrimônio estatal;

d) autorização para a realização de despesas em regime de adiantamento especial não previstas nos incisos IV e V do art.25 do Decreto nº 37.924, de 16 de maio de 1996, e no art. 32 do Decreto nº 47.045, de 14 de setembro de 2016, ou que excedam os limites ali estabelecidos;

e) autorização para contratação, renovação ou alteração de contratos:

1. de serviços de consultoria;
2. celebrados com a Companhia de Tecnologia da Informação do Estado de Minas Gerais - Prodemge -, ou demais prestadoras de serviços de tecnologia da informação, em observância, quando couber, à manifestação prévia do Comitê Executivo de Tecnologia da Informação e Comunicação do Governo do Estado de Minas Gerais - Cetic;
3. referentes a serviços prestados pela Minas Gerais Administração e Serviços S.A.- MGS - e demais empresas prestadoras de serviços terceirizados de natureza semelhante; (MINAS GERAIS, 2016a)

A temática de orçamento e finanças tem delimitada em seu inciso importantes atribuições, apesar do seu título bastante genérico e indeterminado. A primeira alínea diz respeito às diretrizes estabelecidas pela COF relacionadas à temática. Os objetos dessas diretrizes são bem amplos e abarcam desde a sustentabilidade fiscal e a elaboração dos instrumentos legais de planejamento orçamentário, presentes na legislação antecedente, a temas mais específicos, tais quais despesas com investimentos, frotas e convênios. Cabe ressaltar, portanto, que a temática de convênios, relativa à execução financeira de contrapartidas, que era um dos títulos das competências enumeradas no decreto 46.804/2015, não deixou de ser deliberada pela COF.

O item 3 desta alínea, que possibilita a COF estabelecer diretrizes sobre a execução da despesa de itens específicos do orçamento, serve de base a uma prática que visa o controle da execução orçamentária, recorrente desde março de 2015. Trata-se da fixação de limites orçamentários para elementos-itens específicos para cada órgão do poder executivo para um período determinado. O primeiro ofício circular que estabeleceu limites de gastos para duas áreas, viagens e diárias e cursos e capacitações, foi emitido ainda pela figura da CCGPGF. Em 2017, por meio de Ofício Circular COF nº 133/2017, de 16 de fevereiro de 2017, foram estabelecidos limites orçamentários não só para as despesas nos elementos-item citados, mas também para frotas e combustíveis, totalizando quatro áreas com gastos controlados para cada órgão. Estes limites foram estabelecidos com base na execução dos

exercícios anteriores e a ultrapassagem dessas despesas é proibida, independentemente da disponibilidade orçamentária dos órgãos.

A alínea b determina que as suplementações e remanejamentos orçamentários também devem ser pleiteadas junto à COF, determinação já presente no decreto anterior. Esta norma é mais um reflexo da centralização do controle orçamentário-fiscal, pois a decisão não cabe à área técnica de planejamento e programação orçamentária, mesmo que preste apoio, como será discutido posteriormente, mas sim a uma instância que delibera sobre diversos temas.

A subdivisão seguinte, alínea c, traz outra grande área, além da política orçamentário-fiscal, que a COF passa a deliberar com o novo decreto: a política patrimonial do estado. No entanto, não é surpresa que ela componha as atribuições da Câmara de Orçamento e Finanças, uma vez que influencia diretamente no volume de receitas e despesas executadas. A alínea d, relativa aos adiantamentos especiais, tem pouco impacto na execução orçamentária, por conta do baixo volume de recursos que geralmente lhe é destinado, representando mais uma novidade trazida pelo decreto e soma-se ao rol de atribuições da COF.

Por fim, a alínea e delega à COF a responsabilidade de autorizar ou não o estabelecimento ou renovação de contratos relativos a serviços de consultoria, tecnologia da informação e comunicação e de terceirizados junto à empresa Minas Gerais Serviços S.A. É uma matéria de grande importância para as finanças do estado, tendo em vista tratar de contratos com bastante complexidade e valores muito representativos no orçamento dos órgãos

A análise desta atribuição indica a atuação da COF também como participante da fase de elaboração no ciclo orçamentário. Soma-se portanto à atuação na fase de execução, identificada anteriormente, pois estabelece diretrizes e impõe limites de despesa de antemão, antes do envio da proposta da Lei Orçamentária para apreciação e aprovação pelo Legislativo. Por extensão, pode-se afirmar que a COF participa também da fase de controle da execução orçamentária, justamente no papel de instância central de coordenação, pois, ao propor o orçamento, observa a execução da despesa orçamentária do exercício anterior.

c) Atribuições relativas a operações de crédito:

III - deliberar sobre operações de crédito, especialmente em relação

a:

- a) contratação e renovação de operações de crédito;
- b) financiamento de inversões financeiras e concessão de garantia fidejussória ou real dos órgãos da administração direta, autarquias e fundações públicas, manifestando-se sobre a sua viabilidade;
- c) autorização para a concessão de contrapartidas às operações de crédito; (MINAS GERAIS, 2016a)

O terceiro inciso trata de outro tema muito sensível à política orçamentário-fiscal, tendo em vista as regras e limites estabelecidos pela LRF a que se condicionam as operações de crédito realizadas pelos estados (BRASIL, 2000).

d) Atribuições relativas a parcerias público-privadas:

IV - deliberar sobre parcerias público-privadas no âmbito do Poder Executivo,

especialmente em relação a:

- a) aprovação de editais e projetos;
- b) aprovação, aditamento e prorrogação de contratos; (MINAS GERAIS, 2016a)

As atribuições dispostas no quarto inciso tratam sobre as parcerias público-privadas do Executivo estadual. Assim como os contratos de que trata o inciso II, são complexos e com altos valores, sujeitos a aditamentos de reequilíbrio financeiro e com vigências bem mais longas que a média, ou seja, com potencial importante de impactos sobre a sustentabilidade fiscal estadual.

e) Atribuições relativas a obras:

V - deliberar sobre obras, especialmente no que se refere ao Plano Geral de Obras - PGO.

Parágrafo único - As despesas e aquisições previstas no plano de trabalho de convênio de entrada de recursos não necessitam de deliberação da COF. (MINAS GERAIS, 2016a)

O último inciso também trata de uma temática que envolve despesas com grande volume de recursos, as obras públicas estaduais. Mesmo sendo um tema complexo, por envolver uma análise mais técnica, a COF é a instância com palavra final nas decisões relativas a alterações no Plano Geral de Obras, de responsabilidade da Secretaria de Estado de Transporte e Obras Públicas.

A competência contida no inciso VI do artigo 3º do referido decreto, referente às empresas públicas, não é destrinchada com a definição das atribuições pelo artigo 4º. Neste decreto, consta somente no artigo seguinte, art. 5º, alterado pelo Decreto Estadual nº 47.165, de 29 de março de 2017 (MINAS GERAIS, 2017b), uma competência específica da COF, acerca de mudanças nos estatutos de entidades de previdência complementar, que inclui as empresas públicas:

Art. 5º – Compete à COF manifestar-se sobre as alterações nos estatutos das entidades de previdência complementar patrocinadas pelos órgãos e entidades da administração direta, autárquica e fundacional, sociedades de economia mista e empresas controladas pelo Estado, nos regulamentos dos respectivos planos de benefícios, bem como quaisquer ajustes que impliquem obrigações de natureza financeira e previdenciária.

Parágrafo único – Para subsidiar a manifestação da COF, compete:

- I – à direção superior dos órgãos e entidades patrocinadores emitir parecer;
- II – à Secretaria de Estado de Fazenda analisar a matéria regularmente instruída. (MINAS GERAIS, 2016a)

No entanto, com a absorção das competências da CCEE, a COF herda as atribuições dispostas no artigo 14 do Decreto 46.804/2015, referentes a estas empresas.

A grande reestruturação ocorrida após um ano de estabelecimento de um novo modelo institucional de deliberação da política orçamentário-financeira, com a centralização da decisão na Câmara de Orçamento e Finanças e a extinção das demais instâncias, pode ser enquadrada no tipo “desenvolvimento institucional”, segundo a tipologia do redesenho institucional. Houve uma mudança sensível, de fato, mas não se pode afirmar que houve ruptura institucional, mas sim uma progressão da centralização da decisão sobre a política fiscal do Estado, já notada no primeiro modelo estabelecido pelo novo governo.

Por se tratar, portanto, de uma mudança incremental de uma estrutura institucional, podemos analisa-la sob a ótica dos fatores propostos por Aranha e Filgueiras (2016). A principal variável exógena, observada desde o início do governo, seria a crise fiscal estadual, que obrigou a tomada de decisão de aumentar o controle da política orçamentário-fiscal, neste caso, através de centralização política. As determinações da Lei de Responsabilidade Fiscal, que incluem sanções à gestão orçamentário-financeira no caso de seu descumprimento, também constituem variável exógena, estando fora do controle da administração estadual, devendo ser cumpridas independentemente das dificuldades impostas pela outra variável identificada, a crise fiscal. A variável endógena mais relevante para esta mudança foi o funcionamento irregular da estrutura, sobretudo o da CPGE, que tirou um pouco de seu sentido com instância de deliberação, uma vez que poucas foram as decisões tomadas em reuniões, sendo necessária a redistribuição dos recursos de poder de deliberação entre os agentes organizacionais. Por extensão, o protagonismo experimentado pela COF no primeiro momento foi outra variável endógena que motivou o aumento de seu poder de deliberação e formalização da sua centralização. Uma variável sistêmica que influenciou na mudança, sobretudo no tocante ao estabelecimento dos comitês executivos, foi a necessidade possivelmente sentida da presença de agentes políticos mais próximos a certas políticas na participação da tomada de decisões em temáticas específicas.

4.2 Dinâmica de funcionamento da Câmara de Orçamento e Finanças

Através de normativas de autoria da Câmara de Orçamento e Finanças, os fluxos e processos de apresentação de pleitos a essa instância são

estabelecidos. Essa definição é de grande importância para o bom funcionamento da COF, que depende de celeridade e qualidade das informações que subsidiam a tomada de decisão, tendo em vista a quantidade de pleitos, submetidos por toda a administração direta e indireta estadual. Por conta dessa necessidade, a Secretaria Executiva da COF assume um papel relevante na dinâmica de funcionamento da instância de deliberação.

O decreto 47.077/2016 estabelece em seu Capítulo V as atribuições da Secretaria Executiva:

Art. 11 - São atribuições da Secretaria Executiva:

I - receber e analisar os pleitos enviados à COF;

II - submeter os pleitos para análise e deliberação dos Comitês Executivos;

III - solicitar informações complementares aos órgãos e às entidades, quando necessário;

IV - consolidar informações para subsidiar as deliberações;

V - organizar e acompanhar as reuniões ordinárias, extraordinárias e temáticas;

VI - consolidar e transcrever as deliberações decorrentes das reuniões, sejam elas ordinárias, temáticas ou extraordinárias;

VII - elaborar e encaminhar ata para validação pelos membros;

VIII - elaborar ofícios para comunicar as deliberações da COF;

IX - coordenar e acompanhar as ações e deliberações da COF, viabilizando mecanismos para divulgação de suas diretrizes e normatizações.

Parágrafo único - A Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão e a Secretaria de Estado de Fazenda prestarão apoio técnico, logístico e operacional à COF, por intermédio da Secretaria Executiva. (MINAS GERAIS, 2016a)

O papel da Secretaria Executiva, portanto, é de realizar todo o suporte administrativo aos membros da COF, configurando-se como o elo de ligação entre os órgãos e entidades e a Câmara. Toda a comunicação entre as duas partes é mediada pela Secretaria, que deve receber e responder todos os pleitos, bem como

informar as diretrizes e decisões providas da COF. A elaboração da pauta de decisão, com o compêndio das solicitações das diversas temáticas deliberadas e das manifestações das respectivas áreas técnicas, tem uma importância fundamental para que se possibilite a tomada de decisão.

Esta configuração está relacionada diretamente às definições do modelo burocrático weberiano, sobretudo no que se refere à relação entre os tipos ideais dos políticos e dos burocratas. A participação do grupo político na estrutura estabelecida pela COF envolve o levantamento de estratégias e diretrizes e a tomada de decisão para enfrentamento do problema do desequilíbrio fiscal, enquanto a burocracia, representada pela Secretaria Executiva e áreas técnicas mobilizadas, compostas por corpos técnicos permanentes e familiarizados com as temáticas discutidas, auxilia na implementação dessas estratégias e na geração de informações para subsidiar as deliberações.

A Deliberação COF nº 03, de 21 de dezembro de 2016, é a normativa que dispõe sobre os fluxos e procedimentos de apresentação de pleitos de forma mais detalhada, abordando os processos relativos aos pleitos de pessoal e orçamentários (MINAS GERAIS, 2016b). São as matérias mais relevantes de deliberação, em termos tanto de quantidade de solicitações quanto dos impactos orçamentários que eles provocam. Essa diferenciação coincide com a divisão entre as áreas técnicas da SEPLAG que realizam as manifestações técnicas que subsidiam as decisões: os pleitos de pessoal são analisados pela Subsecretaria de Gestão de Pessoas, enquanto os demais, salvo algumas exceções, são apreciados pela Superintendência Central de Planejamento e Programação Orçamentária, ligada à Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Qualidade do Gasto.

Há outras deliberações vigentes, que tratam, no entanto, de questões mais pontuais acerca das diretrizes. Dessa forma, o conteúdo da Deliberação COF nº 3/2017 será o objeto de análise para compreensão da dinâmica dos pleitos submetidos à Câmara de Orçamento e Finanças.

4.2.1 Pleitos de pessoal

Segundo a Deliberação COF nº 3/2017, os pleitos de pessoal devem ser sempre acompanhados de parecer jurídico favorável, aprovando sem ressalvas o caso concreto, assinado por Procurador do Estado para todos os casos a seguir:

- I - alteração de jornada de trabalho;
- II - auxílios e vales refeição, alimentação e transporte;
- III - afastamento voluntário incentivado;
- IV - cargos e funções de confiança;
- V - carreiras e remuneração;
- VI - concurso público;
- VII - contratação temporária;
- VIII - processo seletivo interno;
- IX - promoção;
- X – progressão; e
- XI - outros temas afetos à temática de pessoal definidos pela legislação vigente. (MINAS GERAIS, 2016c)

Esta necessidade, da data de publicação da deliberação em questão até o período analisado por este trabalho, se dá porque as decisões ligadas à política de pessoal estão condicionadas ao cumprimento das limitações estabelecidas pelo artigo 22 da LRF, devido ao atingimento do limite prudencial.

Como o limite prudencial foi verificado desde o 2º quadrimestre de 2015, o Poder Executivo estadual passou, a partir de então, a basear sua atuação nas imposições da legislação. A diretriz oficial foi emitida pela Advocacia-Geral do Estado, através de Orientação Técnico-Jurídica nº 1, de 23 de novembro de 2015. A interpretação contida na orientação define, além do que já é claramente expresso no artigo 22 da LRF, que a provisão de cargo público, admissão ou contratação de pessoal para as áreas de saúde, segurança pública e educação também é permitida nos outros casos de vacância, como exoneração, dispensa e demissão, desde que não se ultrapasse a remuneração observada anteriormente.

Cabe ressaltar que, por conta da característica da irredutibilidade dos vencimentos no setor público, a COF tem um poder de atuação que se limita a evitar o aumento das despesas com pessoal. Nas condições impostas pelo alcance do limite prudencial da LRF, as próprias sanções dispostas por ela já constroem a capacidade de aumento de gasto com pessoal, com exceção de algumas áreas e em condições específicas.

O que se conclui a partir dessas considerações é que o controle orçamentário-fiscal dos gastos com pessoal é basicamente norteado pela legislação, que define a proibição do avanço dessa despesa quando alcançado determinado patamar. Apesar do fato de que a COF delibera sobre a totalidade dessas matérias, sua atuação no controle dos gastos com pessoal é muito limitada ao que é determinado pela LRF.

A deliberação também trata de três matérias à parte, que não afetam o gasto com pessoal a que se refere a legislação, quais sejam política de estágios, o afastamento de servidores para estudos e a cessão de servidores. A normativa veda o aumento dos gastos com estagiários, bem como o afastamento para estudos e cessão de servidores com ônus para o Estado. As exceções devem ser pleiteadas à COF com a devida justificativa. Mesmo não influenciando a despesa usada para o cálculo do limite que se refere a LRF, entende-se que, para o caso dos gastos com estagiários, há necessidade do controle e de que se evite o aumento avanço desse custo e, para os outros dois casos, que não é possível permitir a diminuição da força de trabalho da administração pública, o que por si só representaria ônus para o Poder Executivo.

4.2.2 Pleitos de orçamento e finanças

A Deliberação COF nº 3/2016 subdivide os casos de pleitos de orçamento e finanças em oito subseções: Despesas com cursos, viagens e afins; Adiantamento especial; Frotas; Consultoria; TIC; Contratação de Serviços Terceirizados; Convênios; e Obras. Estas temáticas têm diferentes fluxos para realização de pleitos e contam com diferentes áreas técnicas para emissão de manifestações para subsidiar as decisões da Câmara de Orçamento e Finanças.

A subseção I, que trata dos limites com cursos, viagens e afins determina que a COF estabelece os limites de despesas para cada órgão e entidade do executivo estadual para cada exercício. Estes limites são publicados por ofício circular e, apesar de não estar claro no texto da deliberação, trata-se de dois limites distintos, um relativo a diárias, passagens e serviço de agenciamento de viagens e outro relativo a cursos, congressos, seminários e afins. Outro ponto a se destacar é que a realização de viagens internacionais deve ser autorizada pela COF e suas despesas são compreendidas no limite com viagens.

A subseção II aborda brevemente dos requisitos necessários para pleitos de autorização de adiantamento especial. A subseção seguinte, Frotas, estabelece os fluxos relativos à solicitação de adesão a contrato de serviço de locação de veículos, por meio de ata de registro de preços. Existe um formulário, que facilita a compilação das informações para serem levadas à deliberação, e, neste caso, os pleitos são encaminhados ao Centro de Serviços Compartilhados (CSC), que emite manifestação técnica e encaminha a Secretaria Executiva, que também recolhe manifestação do SCPPO. A normativa não traz o estabelecimento de limites com despesas com frotas, que ainda não havia sido constituído, mas que veio à tona com o Ofício Circular COF 133/17, de fevereiro, que além de trazer os limites com viagens e cursos, também estabeleceu limites de despesas com combustíveis.

A subseção IV versa das despesas relativas à contratação e renovação de serviços de consultoria, que são vedados, mas que em casos excepcionais podem ser pleiteados junto à COF.

A subseção V trata das aquisições de bens e contratação de serviços referentes à Tecnologia da Informação e Comunicação – TIC. A COF analisa somente pleitos que impliquem em realização de despesas correntes superiores a 500 mil reais, ou despesas de capital. Semelhante aos pleitos relativos à locação de veículos, existe um formulário que é enviado para a área técnica que emite manifestação, neste caso o Comitê Executivo de Tecnologia da Informação e Comunicação – CETIC, que estabelece as diretrizes para essa área a todo executivo estadual.

A subseção que trata da contratação de serviços terceirizados, VI, estabelece os procedimentos necessários para pleitos relacionados a renovação, alteração de contratos muito relevantes, tendo em vista a representatividade seus valores no orçamento dos órgãos e entidades. Na maioria dos casos, trata-se de contratos de serviços prestados pela MGS, empresa controlada pelo estado, geralmente ligados à conservação e manutenção, mas podem ser celebrados como outras empresas que prestam serviços semelhantes. Estes pleitos também contam com um modelo de formulário e são analisados em um primeiro momento pelo CSC.

A subseção VII versa sobre a temática de convênios, que envolve tanto os novos convênios, aditivos e declarações de contrapartida para serem deliberados pela COF. A área técnica responsável é a Superintendência Central De Contadoria Geral – SCCG, responsável pelo Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse – SICONV. Nestes casos, a SCPPO não se manifesta.

Por fim, a subseção VIII trata dos pedidos referentes às obras que impliquem na alteração ou acréscimo de recursos previstos no Plano Geral de Obras, coordenado pela SETOP, que recebe os pleitos dos demandantes, e entendendo a necessidade, submete à COF.

Algumas temáticas, como a suplementação orçamentária, remanejamento de créditos orçamentários e locação de bens imóveis não são tratados por esta normativa. Os processos funcionam de maneira semelhante ao geral, com a solicitação justificada enviada à Secretaria Executiva e o caso concreto analisado pela SCPPO. Alguns casos de pedidos de remanejamento e suplementação são de autonomia da Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Qualidade do Gasto, por não representarem maiores impactos na execução fiscal e orçamentária estadual.

Conclui-se que a COF tem uma margem maior de decisão acerca dessas temáticas quando comparada com a situação descrita a respeito dos pleitos de pessoal. Além de ter o poder de negar o avanço das despesas provocado pelos

pedidos dos órgãos e entidades estaduais, a COF pode também fixar limites de despesas, o que inclui o poder de reduzir gastos de um orçamento para o outro.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Através dos marcos teóricos utilizados neste estudo, pudemos caracterizar o processo de institucionalização da Câmara de Orçamento e Finanças. A partir da tipologia do redesenho institucional de DiMaggio (1988) e Jepperson (1991), vimos que, no primeiro momento, com a posse do novo governo, houve um rompimento da antiga estrutura das instâncias centrais de deliberação do Poder Executivo de Minas Gerais, a CCGPGF e a JPOF. Tratou-se de um processo de reinstitucionalização, ao menos no âmbito da administração estadual, uma vez que os espaços destas duas instituições extintas foram ocupados por novas, CPGE, COF e CCEE que colocaram, de fato, novas regras à mesa.

Quanto as instituições que regulamentam as normas relativas às finanças públicas em um cenário nacional, a implementação da nova estrutura central de deliberação não afetou o que já estava posto. As regras postas, sobretudo pela LRF, bem como a dinâmica de funcionamento do ciclo orçamentário continuam a exercer o mesmo efeito sobre a gestão orçamentário-financeira estadual.

Num segundo momento, um ano após a primeira fase de mudança institucional, em que se deu um processo a centralização das competências destas três instâncias em uma, a nova COF, não houve de fato um processo de ruptura, já que esta mudança reafirmou o direcionamento da centralização política, já sinalizada, das deliberações sobre orçamento e finanças em Minas Gerais, podendo ser considerada, portanto, um desenvolvimento institucional, típico de novas estruturas institucionais. A persistência da crise fiscal foi a principal variável exógena, somando-se à estrutura institucional posta pelas normas da gestão das finanças públicas de abrangência nacional, segundo a tipologia das mudanças institucionais incrementais proposta por Aranha e Figueiras (2016), que determinou a continuidade deste movimento. Além disso, o funcionamento da primeira estrutura teve um ano de experiência e os problemas internos que impediram um melhor funcionamento das instâncias apareceram e foram determinantes endógenas para o desenho da nova estrutura. A necessidade da presença de outros atores na “ecologia processual” da COF também foi um fator decisivo, sistêmico, segundo o esquema teórico, para trazer novos incrementos no marco normativo da Câmara.

Essa centralização observada com o processo analisado se liga diretamente ao modelo burocrático weberiano, com forte estrutura hierárquica e centralização do processo de decisão. Nele o grupo político, representado pelos membros da COF, impõe as estratégias e diretrizes de enfrentamento de um problema, no caso a conjuntura desfavorável das contas públicas, propõe inovações e toma as decisões, enquanto o corpo técnico especializado que compõe a burocracia tenta implementar e subsidia o processo de decisão com informações precisas. É importante notar, que este processo diverge da proposta de regionalização do governo e da participação social que propõe o novo governo, sobretudo com a figura dos Fóruns Regionais, tema não abordado por este trabalho pela pouca relação que tem na dinâmica de funcionamento da Câmara.

A análise do histórico recente de alguns dados das finanças públicas mineiras aponta para uma situação crítica, de difícil controle, em que se tem uma receita afetada negativamente por uma crise econômica nacional e uma terrível perspectiva de aumento das despesas previdenciárias. O alcance do limite prudencial da LRF, com ajuda desses dois fatores, obriga o Estado a tomar uma série de medidas, o que leva a COF ter um poder limitado de escolha quanto às deliberações acerca da política de pessoal. Esta limitação é característica da na execução da política orçamentária dos entes federados no Brasil, de forma geral, que estão submetidos também a limites mínimos constitucionais relativos a despesas com saúde e educação.

Quanto às deliberações dos demais pleitos, a centralização da decisão em uma só instância torna mais fácil o exercício de um controle orçamentário-fiscal em harmonia com uma estratégia política determinada pela alta gestão do Governo.

Mesmo apresentando um funcionamento em perfeita conformidade com seu regulamento, a efetividade da COF quanto ao seu objetivo principal, de controle das despesas públicas, só poderá ser testada com uma análise dos efeitos de suas decisões, tendo em vista sobretudo o montante de recursos envolvidos em cada uma delas. Esta análise não foi possível com o presente trabalho, tendo em vista a não consolidação destes resultados no momento de sua realização.

Um outro questionamento que se faz é quanto a adequação da estrutura da COF em outras situações. Resta saber, assim, se em caso de melhora da situação fiscal, a manutenção dessa centralização será bem aceita pelos órgãos do Poder Executivo estadual. Também se questiona se, com o aumento da fronteira de possibilidades, decorrente desta melhora, que proporcionará a realização de um maior número de ações governamentais que demandam hoje a deliberação da COF, compensará que os titulares das Secretarias mais centrais do Estado exerçam o papel de avaliar esta grande quantidade de demandas. A resposta desta pergunta, que poderá ser dada com a melhoria das contas públicas estaduais, indicará se a COF é uma estrutura institucional de caráter permanente ou se ela ficará na história como um arranjo temporário que tentou cumprir um objetivo circunstancial, que foi a busca pelo equilíbrio fiscal em um momento específico de dificuldades financeiras para Minas Gerais.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L. **O impacto do modelo gerencial na administração pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente**. Brasília, DF, 1997. Cadernos ENAP. n 10.

ARAGÃO, C. V. Burocracia, eficiência e modelos de gestão pública: um ensaio. **Revista do Serviço Público**. Brasília, DF, ano 48. n. 3, p. 104-132 , Set./dez. 1997.

ARANHA, A. L.; FILGUEIRAS, F. **Instituições de accountability no Brasil: mudança institucional, incrementalismo e ecologia processual**. Cadernos ENAP, n. 44. Brasília: Enap, 2016.

BRASIL. Constituição (1988), **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado, 1988.

BRASIL. Lei n. 4320, de 17 de Março de 1964. Estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. **Diário Oficial da União**. Brasília, 23/03/1964.

BRASIL. Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: Brasília, 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm>. Acesso em: 29 out. 2017.

CARNEIRO, R. **Estado, mercado e o desenvolvimento do setor elétrico brasileiro**. 2000. 400 f. Tese (Doutorado em Ciências Humanas – Sociologia e Política) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais. Belo Horizonte. 2000.

CARNEIRO, R.; MENICUCCI, T. M. G. **Gestão pública no século XXI**: as reformas pendentes. Brasília, DF; Ipea, 2011. Texto para Discussão, n. 1686.

MINAS GERAIS. Decreto 43 145, de 2 de janeiro de 2003a. Dispõe sobre o Colegiado de Gestão Governamental e dá outras providências. **Minas Gerais Diário do Executivo**: Belo Horizonte, 2003a. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=43145&comp=&ano=2003>>. Acesso em: 27 ago. 2017.

MINAS GERAIS. Decreto 43 391, de 18 de junho de 2003b. Dispõe sobre as atribuições das Câmaras Temáticas integrantes do Colegiado de Gestão Governamental e dá outras providências. **Minas Gerais Diário do Executivo**: Belo Horizonte, 2003b. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=43391&comp=&ano=2003>>. Acesso em: 27 ago. 2017.

MINAS GERAIS. Decreto 46 289, de 31 de julho de 2013. Dispõe sobre o controle do gasto público. **Minas Gerais Diário do Executivo**: Belo Horizonte, 2013. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=dec&num=46289&ano=2013>>. Acesso em: 27 ago. 2017.

MINAS GERAIS. Decreto 46 804, de 21 de julho de 2015a. Dispõe sobre as Instâncias Centrais de Governança do Governo do Estado de Minas Gerais, e dá outras providências. **Minas Gerais Diário do Executivo**: Belo Horizonte, 2015a. Disponível em: <http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=DEC&num=46804&comp=&ano=2015&aba=js_textoOriginal>. Acesso em: 27 ago. 2017.

MINAS GERAIS. Decreto 47 077, de 16 de novembro de 2016a. Dispõe sobre a Câmara de Orçamento e Finanças e dá outras providências. **Minas Gerais Diário do Executivo**: Belo Horizonte, 2016a. Disponível em: <

<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?num=47077&ano=2016&tipo=DEC>>. Acesso em: 27 ago. 2017.

MINAS GERAIS. Deliberação COF nº 03, de 21 de dezembro de 2016c. Dispõe sobre os fluxos específicos e procedimentos para apresentação de pleitos à Câmara de Orçamento e Finanças – COF e dá outras providências. **Minas Gerais Diário do Executivo**: Belo Horizonte, 2016c. Disponível em: <http://jornal.iof.mg.gov.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/174753/caderno1_2016-12-22%203.pdf?sequence=1>. Acesso em: 29 out. 2017.

MINAS GERAIS. Lei 21 693, de 26 de março de 2015b. Altera a Lei Delegada nº 179, de 1º de janeiro de 2011, que dispõe sobre a organização básica e a estrutura da Administração Pública do Poder Executivo do Estado, e a Lei Delegada nº 180, de 20 de janeiro de 2011, que dispõe sobre a estrutura orgânica da Administração Pública do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais, e dá outras providências. **Minas Gerais Diário do Executivo**: Belo Horizonte, 2015b. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=21693&ano=2015>>. Acesso em: 27 ago. 2017.

MINAS GERAIS. Lei 22 257, de 27 de julho de 2016c. Estabelece a estrutura orgânica da administração pública do Poder Executivo do Estado e dá outras providências. **Minas Gerais Diário do Executivo**: Belo Horizonte, 2016c. Disponível em: <<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=22257&ano=2016>>. Acesso em: 27 ago. 2017.

MINAS GERAIS. Lei Delegada 180, de 20 de janeiro de 2011. Dispõe sobre a estrutura orgânica da Administração Pública do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais e dá outras providências. **Minas Gerais Diário do Executivo**: Belo Horizonte, 2011. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LDL&num=180&comp=&ano=2011>>. Acesso em: 27 ago. 2017.

MINAS GERAIS. Resolução COF nº 01, de 17 de fevereiro de 2017. Estabelece diretrizes referentes aos fluxos da Câmara de Orçamento e Finanças - COF e dá outras providências. **Minas Gerais Diário do Executivo**: Belo Horizonte, 2017x. Disponível em: < <http://jornal.iof.mg.gov.br/xmlui/handle/123456789/177457>>. Acesso em: 29 out. 2017.

OLIVEIRA, F. A.; GONTIJO, C. **Dívida pública do Estado de Minas Gerais (1994-2011): a renegociação necessária**. Belo Horizonte, 2012.

SANCHES, O. M. **O ciclo orçamentário: uma reavaliação à luz da Constituição de 1988**. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro: FGV, v. 27, n.4, pp. 54-76, out./dez. 1993.

SEPLAG. **Nota Técnica SCPPO Nº. 010/2017**. Missão técnica da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) - Programa de Reestruturação e Ajuste Fiscal. Superintendência Central de Planejamento e Programação Orçamentária: Belo Horizonte, 2017.

WEBER, Max. **Burocracia**. In: WEBER, Max. Ensaios de sociologia. 5. ed. Rio de Janeiro: Livros Técnicos e Científicos, 1982. p. 229-282

XEREZ, S. R. D. **A evolução do orçamento público e seus instrumentos de planejamento**. Revista Científica Semana Acadêmica. Fortaleza - CE, v.1, n.43, nov. 2013. Disponível em: < <http://semanaacademica.org.br/artigo/evolucao-do-orcamento-publico-e-seus-instrumentos-de-planejamento>>. Acesso em: 02 dez. 2017.